



Thinking Africa

NOTE DE RECHERCHE

LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE AU CAMEROUN : COMMENT (DE) LÉGITIMER L'ACTION PUBLIQUE FACE À LA DIVERGENCE DES ENJEUX¹

Par Bakebek Ludovic Nico

ludovicbakebek@gmail.com

+237 679 61 63 59/ +237 658 06 41 17

.....

Bakebek Ludovic est un jeune chercheur spécialisé en sociologie économique et politique de l'environnement. Ses travaux portent principalement sur l'analyse des processus marchands construits autour des nouvelles technologies de l'énergie, sur les processus d'innovations environnementales, et sur les conflits dans l'action publique environnementale.

1. Les idées émises dans ce texte sont le fruit d'enquêtes de terrain (par observation et entretien auprès des acteurs stratégiques impliqués dans la question de la régulation du plastique), d'analyses et d'interprétations réalisées dans le cadre d'un travail de mémoire de science politique (par nous effectué entre 2016 et 2018), portant sur la conflictualité dans l'action publique de réglementation des emballages plastiques non bio dégradables au Cameroun (faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Douala). Plus spécifiquement, ce texte outre l'analyse objective du conflit, vise aussi à apporter des propositions dans l'ordre de la concertation pour la réorientation démocratique de la régulation politique de la pollution plastique au Cameroun.

CONTEXTE

La réflexion sur la question de la régulation politique des emballages plastiques émerge alors que se construit depuis le 5 juin 2018 (consacré comme journée mondiale de l'environnement) une mobilisation internationale, menée notamment par les nations unies, contre la pollution produite par les matières plastiques. Cette mobilisation a été placée sous le thème « combattre la pollution plastique ». Par la suite, un approfondissement des échanges et des actions entre États¹ sur cette question a notamment été observé lors de la tenue récente en mars 2019 à Nairobi (Kenya), de l'assemblée générale des nations unies pour l'environnement et du *One Planet Summit*. Dans le contexte africain, l'action contre la pollution plastique remonte au moins au début des années 2000. L'on a ainsi vu se multiplier des actions contre les emballages plastiques dans plusieurs États tels que l'Afrique du sud, le Botswana, le Zimbabwe, le Rwanda, le Kenya, le Maroc, le Burkina Faso et bien d'autres, avec des résultats différents d'un espace à l'autre. Au Cameroun, une action a été menée vers la fin de l'année 2012 visant notamment à réglementer la production, l'importation et la distribution des emballages plastiques non bio dégradables (EPNBD) de basse densité. Toutefois, les résultats de cette action se trouvent aujourd'hui mitigés au regard de la circulation continue des emballages plastiques, malgré l'existence du processus de réglementation. L'une des causes de cette conjoncture, est l'absence d'une convergence d'actions entre l'État et les acteurs visés par la réglementation du fait de la controverse, fondée sur une lecture divergente des enjeux, qui a émaillé l'action publique.

QUESTIONS DE RECHERCHE

- En quoi la divergence des enjeux et les effets du cadre institutionnel ont-ils servi de fondements à la controverse autour de la réglementation des EPNBD ?
- Quelles ruptures faut-il opérer pour une réorientation démocratique de cette action publique ?
- Comment la concertation par le débat public peut-elle participer à la légitimation de la régulation des EPNBD ?

IDÉES MAJEURES

✓ La lecture différenciée des enjeux a favorisé en fonction des intérêts de chacun des acteurs (État et ressortissants²) une confrontation du vert, du civique

et du marchand. Dans cette situation de divergence, l'État a opté pour une instrumentation réglementaire de la politique qui, couplée à un rapport politique de sujétion au cœur de la relation gouvernant-gouverné, a favorisé l'approche d'imposition, de contrôle et de coercition. Ce qui a été de nature à produire des réponses en termes de contestation, de revendication et de déviance.

✓ La réorientation démocratique, pour la légitimation de la régulation des EPNBD exige une double rupture. D'abord, une déconnexion avec la logique de l'invention dogmatique par laquelle l'autorité publique cherche à imposer des usages malgré les divergences d'intérêts. Ensuite, un détachement avec l'approche d'exclusion qui écarte du processus d'action publique des actants humains et non humains (en termes de dispositifs de concertation) ouvrant ainsi la voie à des actions non inclusives et dans une certaine mesure « stato-centrées ».

✓ Pour que la concertation par le débat public puisse participer à la légitimation de la régulation politique des EPNBD, une « communauté débattante » doit se construire entre les différentes parties prenantes. Mettant ainsi en débat le statut de l'objet-plastique dans sa relation avec la nature et la société, et les procédés de toute entreprise de régulation permettant de trouver des instruments d'action qui fassent consensus. L'objectif d'une telle démarche, est de favoriser l'ouverture, l'inclusion et la participation de tous les acteurs stratégiques, dans l'optique de rendre efficace toute action de régulation politique des EPNBD.

MOTS CLÉS

EPNBD, action publique, controverse, État, ressortissants, concertation, débat public, légitimation, Cameroun

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies, le plastique s'est progressivement installé au Cameroun. Son importante diffusion et son insertion dans des activités variées, ont contribué à l'installer durablement dans les usages en termes d'emballage (c'est le cas au niveau industriel, dans les transactions commerciales, les ménages etc.) Les emballages à base de plastique (pour la plupart à usage unique) sont divers (du point de vue des formes et des densités). Et en tant que marchandises, ils sont issus d'un vaste marché, qui participe de leur

ressortissant renvoie au public cible d'un processus d'action publique. Dans le cadre de cette action publique ce sont principalement les acteurs du secteur de la plasturgie et les ressortissants.

1. Un accord entre États aurait été trouvé pour la réduction du plastique d'ici à 2030.

2. Dans le langage des politiques publiques la notion de

circulation par les activités de production, d'importation et de distribution qui sont autant de nature formelle qu'informelle.

L'action contre la prolifération des EPNBD au Cameroun a pris une forme réglementaire sous l'impulsion du ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED) et du ministère du commerce³. L'instrument juridique de départ de cette action a été l'arrêté N°004 du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non bio dégradables⁴. L'article 7 (1) de cet arrêté illustre à suffisance l'esprit de cet acte «*Sont interdits, la fabrication, l'importation, la détention et la commercialisation ou la distribution à titre gratuit des emballages plastiques non biodégradables à basses densité inférieure ou égale à 60 microns d'épaisseur (1 micron vaut 1/1000 mm) ainsi que les granulés servant à leur fabrication*»⁵.

Cet acte a été de nature à produire de la controverse à cause du désaccord de fait qui s'est constitué entre les acteurs publics et les ressortissants de l'action publique. Ces derniers à la lecture du contenu de l'ar-

3. Il faut préciser que même si de façon officielle cette action publique aurait été portée par les ministères de l'environnement et du commerce, la réalité du terrain démontre plutôt que l'action a été et est encore le fait du MINEPDED.

4. Cet instrument a été complété par d'autres textes mobilisés dans le cadre de l'action publique il s'agit notamment de la loi N°67/LF/1 du 12 juin 1967 portant Code pénal; de la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement; du décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012, fixant les conditions de tri, de collecte, de stockage, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets; de l'arrêté n° 001/MINEPDED du 15 octobre 2012 fixant les conditions d'obtention d'un permis environnemental en matière de gestion des déchets; de l'arrêté n° 002/MINEPDED du 15 octobre 2012 fixant les conditions spécifiques de gestion des déchets industriels (toxiques et dangereux); de la note circulaire N°096/C/CAB/MINEPDED du 10 Avril 2014 relative au contrôle de conformité et à la répression des contrevenants; de la note circulaire N°0103/MINEPDED/CAB du 23 Avril 2014 relative à la mise en place de l'Unité régionale d'appui à l'équipe opérationnelle; de la note circulaire N°00036/NC/CAB/MINEPDED du 28 Août 2014 relative à la répression des contrevenants de petite envergure; de la note circulaire N°00036/NC/CAB/MINEPDED du 28 août 2014 relative à la répression des contrevenants de petite envergure; de la note circulaire N°145/N/MINEPDED/CAB du 21 Mai 2015 relative à la gestion des crédits alloués aux Communes du Cameroun pour la gestion des emballages plastiques.

5. Il faut préciser que des modifications ont été apportées à cette interdiction notamment en ce qui est de la densité qui est passée de 60 microns à la promulgation, à 61 microns qui est aujourd'hui la barre réglementaire.

rêté, sont principalement les acteurs du secteur de la plasturgie⁶ et les commerçants utilisateurs d'EPNBD. Par ailleurs, cette controverse aux allures de conflit⁷ (qui s'est installée autant dans le processus décisionnel que d'implémentation) a participé à mitiger les résultats de la lutte contre la pollution plastique au Cameroun faute de consensus entre l'État et les ressortissants.

C'est pourquoi ce travail vise (à l'aune des sociologies des politiques publiques et de l'innovation) d'une part à faire une micro analyse des fondements de la controverse dont la politique a fait l'objet notamment au niveau des enjeux et de la configuration institutionnelle. Et d'autre part, à proposer des ruptures pour la réorientation de la régulation politique des EPNBD vers les sentiers de la concertation pour la construction d'une nouvelle légitimité politique.

I- LES FONDEMENTS DE LA CONTROVERSE AUTOUR DE LA RÉGLEMENTATION DES EPNBD : DIVERGENCE DES ENJEUX ET CONTRAINTES INSTITUTIONNELLES

Pour appréhender les fondements de la dispute autour de la réglementation des EPNBD il faut s'intéresser à la confrontation des arguments qui permet de lire les enjeux, et aux influences émanant des contraintes du cadre institutionnel.

a- De la divergence des enjeux de la réglementation des EPNBD

Sur la question des EPNBD, les positions de l'État et des ressortissants divergent quant au rapport que ces derniers construisent entre les emballages, l'environnement naturel et la société. L'Etat via le ministère de l'environnement se situe entre la protection de l'environnement naturel et des populations locales. Dans le premier cas, le ministère justifie son action contre les EPNBD en pointant du doigt leur dangerosité sur l'environnement naturel au Cameroun vu que ces derniers sont de nature à «*causer de nombreux dégâts du fait de leur basse densité qui les rendent volatiles. Ils bouchent par exemple les drains, causent des problèmes de santé, enlaidissent le paysage et peuvent*

6. C'est-à-dire les entreprises locales de production et de distribution, les réseaux d'importation principalement alimentés par les acteurs établis au Nigéria. Actuellement ces réseaux d'importation sont dans la plupart des cas informels voire souterrains.

7. Conflit au sens de contestation, de revendication et de résistance et non au sens de crise politique au sens de Michel Dobry ou encore de politique du conflit au sens de Charles Tilly et Sidney Tarrow.

rester pendant très longtemps dans la nature (...) »⁸. Dans le second cas, le ministère de l'environnement entend agir pour le bien-être des populations et pour l'intérêt général, sachant que les EPNBD peuvent avoir des répercussions sur la santé humaine (étant donné leurs effets cancérigènes).

Face à de tels arguments, les ressortissants (acteurs du secteur de la plasturgie et commerçants-utilisateurs) eux s'inscrivent dans une logique marchande en soutenant l'argument de la rentabilité des EPNBD⁹. En effet, *« (...) nous ici en Afrique nous avons besoin de nous industrialiser, ce qui implique de polluer au passage l'environnement pour la création de la richesse. En plus, au Cameroun les emballages plastiques font parties de nos usages, si on interdit le plastique aujourd'hui qu'allons-nous utiliser, et les activités économiques voire les emplois qui en dépendent que vont-ils devenir? (...) »¹⁰. Par ailleurs, « (...) nous avons besoin de plastique pour le commerce, sincèrement pour moi ces emballages ne sont pas un problème, et en plus si le gouvernement voulait les interdire il fallait qu'il nous donne d'autres emballages. Il n'y en avait pas. Les emballages autorisés sont chers, c'est pourquoi je préfère utiliser les emballages noirs ou blancs parce que les prix sont abordables et je ne perds pas (...) »¹¹.*

Cette confrontation de positions montre clairement la divergence dans la lecture que les acteurs (ministère de l'environnement et ressortissants) font des enjeux d'une régulation des EPNBD au Cameroun. Une lecture qui confronte la protection de l'environnement naturel et des populations, et la préservation des acquis marchands.

b- Des contraintes institutionnelles sources de conflit

Pour nourrir la conflictualité dans la régulation politique des EPNBD, la confrontation a bénéficié (et bénéficie encore) du cadre institutionnel notamment pour ce qui est de l'instrumentation de l'action publique, et de la nature du rapport politique qui régit la relation gouvernant-gouverné. Le collectif minis-

tériel pour mener son action sur les EPNBD a opté pour une instrumentation réglementaire de l'action publique, perceptible par la primauté accordée aux lois et règlements, et donc à la logique du contrôle et de la coercition. Il est donc clair que l'État a exprimé une volonté politique de contrôle sur les activités économiques gravitant autour des EPNBD pour pouvoir en apprivoiser la circulation. Cette dernière passant évidemment par la répression des actes de déviance, vu que les instruments réglementaires mobilisés, s'inscrivent dans une conception de l'État de droit orientant le social par des normes sanctionnables¹². La conséquence d'une telle option (notamment sur une question qui divise), est la production d'effet d'inertie du fait de l'irruption de multiples formes de résistance. Ceci est compréhensible quand on prend en compte le fait que les instruments d'action publique sont de nature à produire des représentations¹³ et que ces dernières sont de nature à induire des actions. Dans le cas de la réglementation des EPNBD, les instruments réglementaires ont davantage produit (chez les ressortissants) des représentations d'une action intrusive de l'État étant de nature à faire perdre de la valeur, d'où la volonté de résistance qui s'est traduite en termes de contestation, de revendication et de déviance.

Par ailleurs, l'action publique de réglementation des EPNBD s'est construite dans un rapport politique de sujétion¹⁴ (entre l'État et les ressortissants), qui octroie à l'autorité politique « un droit de disposer », et qui favorise par voie de conséquence, les approches de type top down dans le traitement des problèmes publics. Dans une telle conception, les réponses institutionnelles sont imposées du fait que la politique se fait au sommet à cause de la concentration du pouvoir et de l'autorité entre les mains d'un petit groupe de décideurs¹⁵. Il devient donc difficile, dans un tel mécanisme décisionnel, de produire l'assentiment¹⁶ d'une décision publique notamment lorsque les positions entre autorité politique et ressortissants divergent. Or,

12. Lascoume Pierre et Simard Louis, (2011), « l'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, Vol 61, N°1, P 5-22.

13. Ibidem.

14. Sur la relation de sujétion comme caractéristique de la logique de commandement dans les États post coloniaux lire Mbembe Achille, (2001), *On The Postcolony*, Berkeley, University of California Press.

15. Warin Philippes, (1999), « les ressortissants dans l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol 49, N°1, P 103-121.

16. Joubert Michel, Murard Numa, Ogien Albert, (1993), « la production de l'assentiment dans les politiques publiques », *Techniques, Territoires et Sociétés*, Vol 24, N° 25, P 5-22.

8. Extrait d'entretien réalisé auprès du chef service, de la sensibilisation, et de la documentation à la délégation régionale du Littoral du MINEPDED.

9. Rentabilité en termes d'avantage tiré de la distribution, de la production ou encore de l'utilisation des EPNBD, de la création d'emploi, de la facilitation des transactions marchandes etc.

10. Extrait d'entretien réalisé auprès du secrétaire général de l'association camerounaise des professionnels de la plasturgie (AC2P).

11. Extrait d'entretien réalisé auprès d'une commerçante de vêtement au marché centrale dans la ville de Douala.

l'interdépendance qui existe entre l'État et les acteurs marchands évoluant autour des EPNBD, impose le consensus et la coopération pour une action se voulant efficace, notamment en ce qui est de la lutte contre la pollution plastique par les déchets d'emballage. Pour atteindre cet objectif, vu la configuration actuelle de l'action publique, quelques ruptures sont nécessaires.

II- DES RUPTURES NÉCESSAIRES POUR LA RÉORIENTATION DÉMOCRATIQUE DE LA RÉGULATION DES EPNBD

Si l'on prend l'action de l'État sur les EPNBD comme une nouveauté (d'autant plus qu'il n'y avait pas eu jusqu'alors de précédent), innover par l'action publique, exige un certain niveau de consensus et de coopération nécessaire à la traduction de toute forme de mesures publiques adoptées. Les deux ruptures qui sont ici proposées visent cet objectif. Il s'agit notamment, de la rupture d'avec la logique de l'invention dogmatique, et de la rupture d'avec l'approche d'exclusion.

a- La rupture avec la logique de l'invention dogmatique

La notion de logique d'invention dogmatique a été mise en avant par Norbert Alter¹⁷. Pour lui, toute invention n'est au départ qu'une « croyance en la réalisation de bienfaits par telle ou telle nouveauté », c'est ce qu'il appelle la croyance initiale. Cette croyance dans le cadre de la politique étudiée, est celle de la réduction, dans la société camerounaise, des EPNBD de basse densité pour la protection de l'environnement naturel et des êtres humains. Croyance qui a donné corps à une action publique.

Par ailleurs selon Alter, deux trajectoires peuvent se dessiner à partir de l'invention (qui est à l'orée du processus d'innovation). Soit elle va induire un processus créateur et donc déboucher sur une véritable innovation, soit elle induira une invention dogmatique qui va inhiber le processus d'innovation. Ce qu'il appelle processus créateur c'est ce déplacement de l'invention vers les cibles qui se l'approprient et la réinventent en « créant » de nouveaux usages, en transformant les croyances initiales et les certitudes construites autour de l'invention.

Or quand l'auteur parle d'invention dogmatique, c'est davantage dans le sens de l'imposition sous contrainte d'une croyance initiale et de son inven-

tion sans que les acteurs en face, n'aient une marge de déconstruction et de remise en cause, sans qu'ils puissent redéfinir, réorienter, transformer une invention et donc l'adapter à leur contexte¹⁸. En ce sens, le pouvoir hiérarchique veut « imposer des usages, des pratiques et des croyances qui deviennent des dogmes ». Dans ces conditions, les inventions produites sont de nature étrangères pour les acteurs cibles qui s'inscrivent de ce fait soit dans un conformisme déterminé, soit dans la résistance. C'est d'ailleurs pourquoi, estime l'auteur, « dans ces situations les décisions ont toutes les chances de passer largement à côté de l'efficacité recherchée »¹⁹.

La nature réglementaire, autoritaire et répressive de la politique de réglementation des EPNBD, a davantage créé les conditions d'une politique imposée aux acteurs du secteur de la plasturgie et aux commerçants. Ce qui a de fait limité leur marge de critique de la politique, leur capacité à la remettre en question et à la reformuler. Du coup face à cette réduction de marge de manœuvre, la résistance et la contestation se sont imposées comme moyen de réfutation non seulement de la politique, mais aussi de la croyance initiale qui lui a donné corps.

Par conséquent, il y a nécessité à opérer une rupture avec l'approche de la politique publique par le dogme, qui est en soi, la caractéristique d'un système de gouvernance hermétique dans lequel la mise en débat des problèmes, des solutions et des décisions est quasi inexistante. Et qui laisse place à des actions unilatérales qui se confrontent à un problème d'adaptation à la complexité des acteurs et des contextes.

b- Rompre avec l'approche d'exclusion

La rupture avec la logique de l'invention dogmatique qui constitue le souffle des actions unilatérales, ouvre la voie à la marge de manœuvre de toutes les parties prenantes, et à la participation collective. Cette dernière induit une deuxième rupture, celle d'avec l'exclusion qui consiste à écarter des actants dans la construction de l'action. Ces actants pouvant autant être de nature humaine que non humaine.

17. Alter Norbert, (2002), « L'innovation : un processus collectif ambigu », in Alter Norbert (dir), *Les logiques de l'innovation ordinaire. Approche pluridisciplinaire*, Paris, La Découverte.

18. L'adaptation est un mode d'intervention des utilisateurs sur des dispositifs existants vu que, comme le souligne Madeleine Akrich ces derniers sont « actifs ». En tout Akrich a ressorti quatre modes d'intervention : le déplacement, l'adaptation, l'extension et le détournement. À ce sujet lire Akrich Madeleine, (2006), « les utilisateurs, acteurs de l'innovation », in Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, *Sociologie de la traduction, textes fondateurs*, Paris, Les Presses de l'école des mines, P.253-265.

19. Alter Norbert, op.cit.

L'observation de la politique de réglementation des EPNBD a mis en exergue l'exclusion de plusieurs actants humains et non humains. Comme actants non humains l'on peut évoquer les outils de discussion et de concertation (tels que les débats publics) notamment dans le processus décisionnel, des sujets (qui n'ont pas été abordés) tels que celui traitant des questions d'alternatives aux EPNBD, des mesures d'accompagnement des acteurs du secteur de la plasturgie pouvant être de nature incitative etc.

À côté de ces actants non humains l'on a aussi observé l'exclusion des actants humains tels que certains entrepreneurs de petites et moyennes entreprises (PME) acteurs du secteur de la plasturgie²⁰, les acteurs informels du secteur de la plasturgie (qui alimentent le marché par les importations en provenance principalement du Nigéria)²¹, les commerçants de tout bord et leurs collectifs syndicaux, des entités organisationnelles et associatives de la société civile²².

Il est donc question de rompre avec l'exclusion de certains actants dans la construction de l'action publique de réglementation des EPNBD, parce que cette exclusion, fait perdre à l'action sa capacité à aborder la question dans sa multi dimensionnalité, ce qui accroît la rationalité limitée de l'État en élargissant

ses zones d'incertitudes. Par conséquent, l'on dira que cette rupture prône, a contrario, l'inclusion et la collectivisation de l'action.

III- LA CONCERTATION PAR LE DÉBAT PUBLIC : UN OUTIL DE LÉGITIMATION DE LA RÉGULATION DES EPNBD AU CAMEROUN

Notre réflexion dans ce point consiste à explorer la littérature sur la concertation et ses outils en matière d'*environnemental policy*. Ceci dans l'optique de proposer une autre orientation à la construction de la régulation politique des EPNBD au Cameroun.

a- Définition et principe de la notion de concertation

Définir le concept de concertation est une tâche complexe. Parce que c'est une notion plastique²³, qui prête à moult interprétations et utilisations. C'est pourquoi dans la littérature, plusieurs tendances se dégagent entre ceux qui rapprochent la notion de concertation à d'autres notions connexes (telle que la consultation sachant que cette dernière est bien distincte de la concertation)²⁴, ceux qui optent pour un vide définitionnel favorable à un enrichissement de la notion²⁵, et ceux qui enfin, ont esquissé des définitions de la notion.

Dans cette dernière catégorie, l'on retiendra trois définitions. D'abord celle de Jean Études Beuret²⁶, pour qui la concertation désigne des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs en vue d'agir ou de décider ensemble. Ensuite, celle de Bourque²⁷ pour qui la concertation

20. Il faut ici préciser qu'à l'orée de l'action ministérielle notamment entre 2011 et 2012, une réunion d'information avait été organisée entre les acteurs ministériels et un collectif d'entreprise dans lequel figuraient certaines entreprises opérant dans le secteur de la plasturgie. Toutefois, ces entreprises n'étaient strictement pas représentatives de l'ensemble des acteurs constituant le secteur de la plasturgie au Cameroun du moins dans son versant formel. Ce qui fait que bon nombre d'entreprises avaient été écartées de l'échange.

21. Ces acteurs du secteur informel évoluent principalement dans les circuits d'importation et de distribution d'EPNBD de basse densité. Les réseaux informels constituent à l'heure actuelle une voie de fourniture majeure en EPNBD de basse densité pour les marchés populaires, les boutiques de quartiers, les brocantes, les activités commerciales itinérantes etc. Ceci est la conséquence de ce que la réglementation pesant sur les acteurs formels, de vastes parts de marché ont été de fait livrées aux acteurs alimentant les réseaux informels. Ce qui entretient le cercle vicieux de la circulation et de la prolifération des EPNBD.

22. L'on a eu à observer dans le cadre des enquêtes que des acteurs de la société civile avaient été écartés de l'action menée par l'État. C'est par exemple le cas de l'association camerounaise pour le développement, l'entraide sociale et la protection de l'environnement (ACDESPE) qui malgré sa contribution (par des ateliers, des plaidoyers, des plans d'accompagnement du MINEPDED) à la préparation de l'action de l'État, a tout de même été mis à l'écart dans le cours de l'action. [Source : entretien avec cadre de l'association]

23. Selon Pörksen les mots plastiques sont des mots qui ont une connotation positive en apparence anodine, une généralité et une utilisation dans différents contextes sans définitions, un manque de contextualisation géographique et historique et une domination de la fonction au détriment de la signification. Pörksen cité par Beuret Jean Études et Cadoret Anne, (2011), *retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux*, rapport de recherche, ADEME, Paris.

24. Avec des auteurs tels que, Lamoureux, (1996), «la concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme», *Cahiers du CRISES*, Montréal.

25. Mermet Laurent, (2006), «La concertation : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociation*, vol 1, N°5, P.75-79.

26. Beuret Jean Études et Cadoret Anne, op.cit. ; Beuret Jean Études, (2009), «l'analyse comparative d'itinéraire de concertation : produire des références pour appuyer des dynamiques locales», in Mermet Laurent et Berlan-Darqué Martine (dir), *environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de concertation*, Paris, l'Harmattan.

27. Bourque Denis, (2008), *concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*,

est une forme de coopération. C'est-à-dire un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats. Enfin, la conception de Lascoumes²⁸ selon laquelle la concertation est le lieu de rencontre des différentes manières de voir des acteurs concernés par une intervention et de leur traduction dans un langage commun en vue de leur synthèse dans un dispositif approuvé par tous. Ces trois définitions mettent en évidence trois notions à l'aune desquelles l'on peut appréhender l'orientation et l'utilité du concept de concertation ; il s'agit des notions de construction collective, de coopération et de traduction²⁹. À partir de ces notions, l'on comprend que la concertation permet de produire de la convergence dans l'action publique environnementale qui souvent est objet de controverse. Dans le sillage de la convergence, elle favorise de multiples déplacements (au sens de traduction) qui permettent de construire une sorte de capital de légitimité dont l'indicateur majeur est l'assentiment³⁰ dont une politique peut bénéficier.

Dans l'ensemble la concertation en tant qu'instrument repose sur un triple principe d'ouverture, d'inclusion et de participation. Ouverture et inclusion parce que la concertation se déploie dans un espace public³¹ (au sens de Jürgen Habermas³²), et en tant que tel elle se construit sur la forme d'un forum hybride. Tel que le soutient Beuret³³, cet espace public sur lequel se mobilise la concertation est qualifiée de forum « parce qu'il s'agit d'un espace ouvert où les groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif » et d'hybride « à cause de l'hétérogénéité des groupes engagés et des

porte-paroles (experts, hommes politiques, techniciens, représentants de collectifs, profane etc.) qui prétendent les représenter d'une part, et d'autre part des sujets et thèmes de discussion qui associent des questions économiques, sociales, écologiques etc. Enfin, la concertation est aussi un instrument de participation du public³⁴ qui favorise une implication des acteurs (notamment les ressortissants d'une politique environnementale) quant à la construction du processus décisionnel, pour une coproduction de l'action publique.

La concertation de par ses principes, ouvre la voie à ce que Salles et Leroy appellent la gouvernance environnementale³⁵ ; qui désigne « un processus de négociation et de décision à visée normative qui cherchant à s'inscrire dans les transformations du contexte général d'action collective, favorise des interactions négociées entre une pluralité d'acteurs (autorités publiques, groupes organisés, acteurs du marché, société civile) concernés par la régulation d'un problème commun ». Cette forme de gouvernance reconfigure l'action publique environnementale qui devient dès lors un espace de construction collective, ce qui de fait donne une pluralité de piliers (correspondant à la diversité des acteurs concernés par la question traitée, acteurs étatiques et non étatiques) à la légitimité démocratique des processus d'action publique environnementale.

b- Les modalités de construction d'un « bon » débat public

Le débat public est un outil de concertation et de délibération³⁶. Il est, de ce fait, un espace public où se rencontrent différentes parties prenantes concernées par un problème commun. Son objectif est de pouvoir déboucher, (à l'issue du débat), sur une décision « partagée ». Son incidence sur la décision est détermi-

Québec, presses universitaires du Québec, collection initiatives.

28. Lascoumes Pierre, op.cit.

29. L'on peut observer à partir de ces définitions que la concertation se distingue (en allant plus loin) des activités de dialogue, de communication, d'information et de consultation.

30. Joubert Michel, Murard Numa, Ogien Albert, op.cit.

31. Lié aux politiques publiques.

32. Pour Habermas l'espace public repose sur « une liberté et une autonomie des citoyens pour la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer la production des lois ». Lire à ce sujet Habermas Jürgen, (1978a), *l'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, (rééd).

33. Beuret Jean Études, 2009, op.cit.

34. Les expériences de concertation ont permis de mettre en exergue des niveaux variés de participation dans des processus de concertation. C'est en les observant que Pretty a ressorti sept niveaux de participation à savoir la participation passive, la participation par collecte d'informations, la participation par consultation, la participation en échange d'incitations matérielles, la participation fonctionnelle, la participation interactive, l'auto-mobilisation. Pretty cité par Beuret Jean Études, ibid., 2009.

35. Salles Denis et Pieter Leroy, (2013), « Gouvernance environnementale », in Casillo Ilaria et al (dir), *Dictionnaire interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.

36. Il s'inscrit de ce fait dans une logique de démocratie délibérative, c'est-à-dire, un système démocratique soumis au processus collectif de discussion permettant la confrontation pacifique des arguments dans l'espace public, avant une prise de décision. Ceci pour éviter un gouvernement arbitraire. Cf. Olivier Nay et al, (2011), *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz.

née par un certain nombre de principes qui régissent l'organisation du « bon débat », qui est celui qui permet de créer une « communauté débattante »³⁷. C'est cette dernière qui, selon Fourniau, permet d'influencer la décision, parce qu'elle est la conséquence d'une forme d'imbrication entre les parties prenantes. Cette imbrication est elle-même la résultante de trois choses à savoir la légitimité de la procédure (du débat public), la construction (par le débat) d'une intelligence collective, et d'une certaine reconnaissance sociale³⁸.

C- Débat public et régulation des EPNBD

Ce paragraphe vise à répondre à une question : comment le processus décisionnel autour de la question des EPNBD peut-il se construire à l'aune du débat public, au point de favoriser une plus grande participation de toutes les parties concernées et de déboucher à une décision consensuelle ? Pour répondre à cette interrogation, l'on présentera dans un premier temps les potentiels acteurs du débat et les éventuels sujets abordés. Puis il sera question de ressortir les modalités de construction d'une communauté débattante autour de la question des EPNBD.

1- L'identification des acteurs et des sujets du débat public

Tout d'abord, il faut rappeler que la concertation par le débat public se construit sur le modèle d'un forum hybride³⁹, ce qui implique une ouverture et une inclusion de tous les acteurs concernés et de tous les sujets liés à la question en débat.

En plus, il faut aussi préciser que dans l'expérience de la tenue des débats publics, ces derniers la plupart du temps sont organisés par des organes indépendants et spécialisés⁴⁰ à cet effet. Au Cameroun, il n'existe pas à l'heure actuelle un tel organe, et cette vacuité, au-delà de l'obstacle qu'il constitue, crée des conditions particulières⁴¹ pour l'implémentation des débats publics qui soient objectifs. L'idéal serait dans notre contexte, de créer un tel organe (notamment par l'ac-

tion de l'État), et c'est en partant de cet idéal que l'on procédera aux analyses futures.

Le débat public sur les EPNBD au Cameroun implique dans un premier temps les principaux acteurs en opposition c'est-à-dire le MINEPDED, le ministère du commerce, les acteurs du marché de la plasturgie formels et informels, les commerçants utilisateurs d'EPNBD formels et informels, ainsi que leurs collectifs syndicaux. Puis, sont aussi impliqués les acteurs de la société civile engagés dans l'action écologiste (associations, ONG, fondations, clubs etc.), les partis verts, les professionnels du développement durable (experts en évaluation environnementale, en économie verte, en économie circulaire etc.), les professionnels du recyclage, les acteurs de l'assainissement urbain (tel que l'entreprise HYSACAM⁴²), usagers divers etc. Cette liste est évidemment non exhaustive, la construction in situ du débat est susceptible d'intégrer des acteurs stratégiques non prévus. Il est donc utile de laisser une marge d'incertitude. Toujours est-il que le principe est celui de l'inclusion et de la participation des acteurs concernés directement ou indirectement par la question des EPNBD. Dans cette logique, l'on ne saurait exclure aucun acteur stratégique, fut-il un acteur du secteur informel. En effet, leur inclusion au sein du débat est stratégique vu que le marché de la plasturgie au Cameroun est structurellement hybride (formel et informel) avec une large part d'acteurs et d'activités informels. Certaines trajectoires d'importation et de distribution des EPNBD sont de nature diffuse, et des activités économiques s'y construisent et produisent de la valeur (profit, insertion socioéconomique). En plus, l'inclusion de ces acteurs a une autre utilité notamment en ce qui concerne l'éducation du public (notamment ces acteurs directement impliqués dans la circulation des EPNBD) sur la question du plastique et la pertinence d'une quelconque action⁴³.

L'éducation du public par le débat passe aussi par l'hétérogénéité des sujets abordés. Et suivant la logique du désaccord entre État et ressortissants, l'on peut ressortir deux points.

Premièrement, dans l'optique de la concertation nécessaire pour traverser l'épreuve de l'opposition, le débat public doit être ouvert sur la fonction de l'objet-plastique dans l'ancrage de la relation nature-so-

37. Fourniau Jean-Michel, (2009), « les formes d'organisation du débat et leurs effets dans le processus décisionnel », in Mermet Laurent et Berlan-Darqué Martine (dir), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de concertation*, Paris, l'Harmattan.

38. Ibidem.

39. Beuret Jean Études, op.cit.

40. Tel que dans le cas français avec la commission nationale de débat public (CNDP) mobilisé pour les projets d'aménagement et les politiques environnementales.

41. Vu la disparité de pouvoir entre l'État et les ressortissants.

42. Hygiène et salubrité du Cameroun.

43. Durant nos enquêtes de terrain, notamment au niveau du marché central de la ville de Douala, les commerçants rencontrés là-bas affirmaient ne pas comprendre l'utilité d'une mesure contre les plastiques qui, selon eux, ne devait pas exister, vu qu'elle constituait un obstacle à leurs activités économiques.

ciété⁴⁴. À l'issue de celui-ci, une conception partagée pourrait émerger notamment sur le statut de cet objet dans la relation nature-société. Et cette conception partagée du statut de l'objet est le point de départ à toute entreprise de régulation.

Deuxièmement, le débat se doit aussi d'être ouvert sur la question des procédés de l'action contre la pollution plastique⁴⁵. Si le consensus se construit sur le statut du plastique, et qu'une action se doit d'être engagée, il y a en parallèle nécessité à construire un consensus sur la façon de s'y prendre. Mettre les procédés en débat avec les différents acteurs concernés revêt un enjeu stratégique, quant aux représentations susceptibles de se construire (en l'occurrence de la part des ressortissants) autour de l'instrumentation de l'action publique⁴⁶. Des représentations dont on connaît l'influence en ce qui est du rejet ou de l'assentiment d'une politique publique, et plus globalement en ce qui est de sa légitimité.

2- Construction d'une « communauté débattante » et production d'une décision consensuelle autour des EPNBD

Notre argument dans ce point est que la production d'une décision consensuelle (et donc inclusive) autour des EPNBD, qui réussisse à faire objet d'assentiment au point de gagner en légitimité, ne peut passer que par la construction d'une communauté débattante. Ce qui revient d'abord à légitimer la procédure du débat public par l'application du principe d'équivalence, qui octroie les mêmes conditions d'accès au débat à toutes les parties prenantes, c'est-à-dire autant les acteurs publics ministériels, que les acteurs du marché de la plasturgie formels et informels, les commerçants utilisateurs d'EPNBD formels et informels, les collectifs syndicaux, les acteurs de la société civile etc. En plus, la légitimation de la procédure passe aussi par la transparence et la publicité du débat notamment par la

médiatisation du débat⁴⁷, le libre accès aux informations liées au processus du débat⁴⁸ et aux documents concernant la question des EPNBD⁴⁹.

Par ailleurs, la construction d'une communauté débattante autour des EPNBD passe par la construction d'une intelligence collective; c'est-à-dire par la construction d'une part d'un débat argumentaire, pluraliste et contradictoire et d'autre part d'un véritable processus d'apprentissage (conflictuel et complémentaire). En effet, un débat incluant tous les acteurs sus évoqués (et non exhaustifs) se doit de faire émerger plusieurs avis et plusieurs arguments sur la question des EPNBD (notamment liés aux sujets du débat), des arguments distincts les uns des autres et qui se confrontent⁵⁰. L'apport d'une telle dynamique de débat, est d'enrichir les connaissances sur la question des EPNBD, ce qui pourrait permettre de déplacer les certitudes d'une part, et d'autre part de complexifier le processus décisionnel afin de l'adapter à la complexité de la question des EPNBD dans le contexte camerounais⁵¹. De façon logique, l'enrichissement des connaissances sur la question crée de fait, les conditions d'un apprentissage pour les différentes parties prenantes au débat, et d'un rapprochement par l'expérience de l'échange.

Enfin, pour que se construise une communauté débattante autour de la question des EPNBD, il faut que les acteurs « inférieurs » dans le rapport politique gouvernant-gouverné, puissent obtenir une reconnaissance sociale⁵² notamment quant à leurs points de vue,

44. Il faut rappeler sur ce sujet l'opposition entre le MINEPDED et les ressortissants. Opposition entre la conception de l'objet-plastique en termes de nocivité et d'insécurité, et conception de l'objet-plastique en termes de d'utilité marchande et de profitabilité.

45. Cette question est le deuxième point de désaccord. En effet, il y a eu désaccord entre l'État (le MINEPDED) et les ressortissants sur les façons d'agir, les méthodes et les techniques utilisées pour traiter la question des EPNBD. Ces méthodes et techniques perçues par les ressortissants comme punitives, intrusives et hostiles.

46. Ceci est pertinent lorsque l'on sait avec Lascoumes et Simard que les instruments de politique publique sont de nature à produire des représentations, et que ces dernières comme le soutient Denise Jodelet sont de nature conative.

47. Un exemple de cette pratique dans le contexte camerounais est la tenue récente des auditions devant le conseil constitutionnel, pour la présentation des recours, par plusieurs candidats de l'opposition, liés au contentieux postélectoral pour la présidentielle d'octobre 2018. Ces auditions se sont tenues sous couvert de plusieurs médias de tout bord. En plus, la couverture médiatique implique aussi les réseaux sociaux numériques.

48. Ce qui est conforme à la convention d'Aarhus sur le libre accès à l'information.

49. À l'exemple du rapport des états généraux de l'environnement en 2011 sous la tutelle du MINEPDED.

50. D'ailleurs, la conflictualité dont on a analysé les fondements, est la résultante de la confrontation de logiques argumentatives divergentes. Le débat public pourrait juste permettre d'encadrer cette confrontation dans un dispositif de concertation dans l'optique de trouver des voies d'accord et de compromis.

51. Cette complexité, au sens morinien du terme, étant liée à la multi dimensionnalité de la question des EPNBD qui a des ramifications écologiques et socioéconomiques. Alors un débat argumentaire, pluraliste et contradictoire pourrait permettre de prendre en compte ces différentes dimensions dans le processus décisionnel.

52. Dans la philosophie d'Axel Honneth, un besoin de reconnaissance naît lorsque dans une société ou dans un