



Université Panthéon-Assas

BANQUE DES MEMOIRES

Master Administration et Politiques Publiques
Dirigé par Jacques Chevallier
2012

La ville durable :
Objet d'action publique

Julie Monge

Sous la direction de Jacques Caillosse

UNIVERSITE PARIS II PANTHEON-ASSAS

MASTER EN SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES
ADMINISTRATION ET POLITIQUES PUBLIQUES

**LA VILLE DURABLE :
OBJET D'ACTION PUBLIQUE**

Mémoire de recherche de second cycle
Réalisé et soutenu par Mademoiselle Julie MONGE
Dirigé par Monsieur le Professeur Jacques CAILLOSSE

Septembre 2012

AVERTISSEMENTS

Le contenu de cet ouvrage n'engage que son auteure et ne relève de la responsabilité de quelque autre personne physique ou morale.
Conformément à l'article L-111-1 du Code de la propriété intellectuelle, l'auteure jouit sur cet ouvrage d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes plus sincères remerciements

A Monsieur le Professeur Jacques CAILLOSSE, pour la justesse de ses mots, ses conseils avisés et sa patience,

A Mesdames et Messieurs Christophe BARLE, Céline BRAILLON, Claire COMPAIN, Béatrice HAYE-SETBON, Emmanuelle LAGADEC, Guillaume LAVIER et Bernard VIEL, et à ceux qui auront souhaité demeurer dans l'ombre, pour le temps qu'ils ont consenti à m'accorder afin d'enrichir cet ouvrage et pour la passion qu'ils placent dans la conduite de leurs actions,

A Messieurs Arnaud ALLEMANDI et Marc DANIEL, à Madame Nathalie CANOLE, pour leur généreux appui,

A ma mère, pour son soutien inconditionnel, et à mon père, pour ses paroles emplies de sagesse.

TABLE DES MATIERES

Liste des Sigles et des Abréviations	8
INTRODUCTION GENERALE	12
PREMIERE PARTIE : DE L'ENVIRONNEMENT AU DEVELOPPEMENT DURABLE : CONSTRUCTION D'UN SENS COMMUN	24
Chapitre 1 : Repositionner les rationalités : une dynamique collective pour un changement de trajectoire	26
Section 1 : Prise de conscience dans l'arène internationale	26
1. La reconnaissance du développement durable comme matière à débat	26
2. Rio, la consécration aux yeux de tous	27
3. La reconnaissance des territoires comme acteurs du développement durable	28
Section 2 : Construction européenne : investissement progressif et contradictoire en faveur de la durabilité	29
1. Le Conseil de l'Europe : bâtisseur de l'Europe durable	29
2. L'Union Européenne : au-delà du marché et de la croissance	29
3. La stratégie européenne de développement durable	31
Section 3 : Affirmation de la responsabilité globale des villes	32
1. La campagne européenne des villes durable	32
2. L'effort de sensibilisation des « passeurs »	33
Chapitre 2 : En France, de la légitimation à l'institutionnalisation massive	35
Section 1 : Une émergence difficile	35
1. L'environnement : un problème de société	35
2. Instabilité, querelles et manigances : reconnaissance en pointillés du développement durable	37
Section 2 : Animer la politique gouvernementale	39
1. Se doter d'organes consultatifs	39
2. Elaborer une stratégie	40
Section 3 : Concrétisation du développement durable pour un <i>New Deal</i> écologique	41
1. La Charte de l'Environnement : une consécration en demi-teinte	41
2. Le Grenelle environnement ou l'affirmation d'une stratégie	43
3. Les ambitions et les contradictions du Grenelle	44
4. Les limites du Grenelle	45
Chapitre 3 : Territorialisation du développement durable : reconnaissance de la pertinence de l'échelon infra-étatique	47
Section 1 : La lutte contre l'étalement urbain : condition élémentaire d'émergence de la ville durable	47
1. La ville compacte : archétype paradoxal de la ville durable	47
2. La volonté de maîtrise de la forme urbaine	49

Section 2 : Des leviers d'actions stratégiques pour une appropriation individuelle et collective des enjeux	51
1. L'Agenda 21 local	51
2. Le Plan Climat Energie territorial	52
3. Une boîte à outils stratégiques	53
Section 3 : Dresser un cadre incitatif pour structurer les enjeux	54
1. L'incitation financière et opérationnelle	54
2. L'essaimage de bonnes pratiques	55
3. Appels à projets, reconnaissances et labellisations	56
SECONDE PARTIE : BATIR UN PROJET COMMUN, CONSTRUIRE UNE REALITE	59
Chapitre 1 : Conditions d'émergence de la ville durable comme projet commun	60
Section 1 : <i>Problem stream</i> : l'insoutenabilité comme méta-problème	60
1. La mise en danger du biome urbain	61
2. Des difficultés économiques	61
3. Le délitement du lien social	62
Section 2 : <i>Policy stream</i> : la force d'action des élus locaux	64
1. Des compétences dévolues aux communes et aux intercommunalités	64
2. Des outils, des méthodes	65
Section 3 : <i>Political Stream</i> : de la mobilisation à la publicisation	67
1. Modèles de publicisation du problème	67
2. L'engagement de la responsabilité politique	69
3. Des freins à l'engagement	70
Chapitre 2 : Mise en œuvre d'un projet commun	72
Section 1 : Saisir la ville dans sa multi-dimensionnalité	72
1. L'inscription dans le temps et dans l'espace	72
2. La force des réseaux	74
3. Décloisonner l'action publique	74
Section 2. La ressource citoyenne	76
1. La prise en compte des savoirs citoyens	76
2. Consultation et participation des publics	77
3. Du devoir de pédagogie : réduire le knowledge gap	80
Section 3 : La capacité de remise en question	81
1. L'amélioration continue	81
2. La nécessaire évaluation	82
3. Le rôle des indicateurs du développement durable	83
Chapitre 3 : Montreuil-sous-Bois : engagement en faveur du développement durable	84
Section 1 : Montreuil-sous-Bois : ville aux deux visages	84
1. Une ville de banlieue	84
2. Une ville clivée	85
Section 2 : Vers un Montreuil durable	87
1. L'expression d'une volonté de changement	87
2. Plans d'actions pour une ville durable	88

3. Education, participation, innovation.....	89
Section 3 : Du nord au sud : recoudre le tissu social.....	90
1. Développement durable et politique de la ville, une union qui fait sens.....	91
2. Le temps des querelles.....	92
CONCLUSION GENERALE : VILLE DURABLE, GOUVERNANCE ET DEMOCRATIE	95
Ressources Bibliographiques.....	104
Table des Annexes.....	113

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AAI	Autorité Administrative Indépendante
ABS	Analyse des Besoins Sociaux
ADELS	Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEU	Approche Environnementale de l'Urbanisme
AMAP	Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne
AMF	Association des Maires de France
ANAH	Agence Nationale pour l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ATEnEE	Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique (contrats -)
ATR	Administration Territoriale de la République (loi d'orientation relative à l'-)
BM	Banque Mondiale
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CDS	Centre des Démocrates Sociaux
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies pour le Changement Climatique
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CNDD	Conseil National du Développement Durable
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CFDD	Commission Française du Développement Durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
Cidd	Conseil interministériel pour le développement durable
CIV	Comité Interministériel des Villes
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
CPER	Contrat de Plan Etat Région

CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DPT	Document de Politique Transversale
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DTADD	Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
DVD	Divers Droite
ENGREF	Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
HFDD	Hauts Fonctionnaires du Développement Durable
GE	Génération Ecologie
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GRALE	Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe
HLM	Habitations à Loyer Modéré
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives (en français : conseil international pour les initiatives locales)
IDD	Indicateur de Développement Durable
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal Officiel de la République Française
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MRG	Mouvement des Radicaux de Gauche
NASA	National Aeronautics and Space Administration (en français : Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace)
<i>ndla</i>	Note de l'auteure

Nrg4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development (en français : réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable)
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ONU	Organisation des Nations Unies
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PCET	Plan Climat Energie Territorial
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPP	Partenariat Public-Privé
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
PR	Parti Républicain
PS	Parti Socialiste
PSU	Parti Socialiste Unifié
Rad	Parti Radical
RPR	Rassemblement Pour la République
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SME	Système de Management Environnemental
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains (loi relative à la -)
TEOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
TVB	Trames Verte et Bleue
UDF	Union pour la Démocratie Française
UDR	Union pour la Défense de la République
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée
ZUS	Zone Urbaine Sensible

« *Qu'une chose soit difficile doit nous être une raison de plus pour l'entreprendre.* »
Rainer Maria Rilke

INTRODUCTION GENERALE

Tribulations

« Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas ! Prenons garde que le XXI^e siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie ».¹

Ainsi s'exprimait au sommet de Johannesburg l'alors président de la République Jacques Chirac. Son propos résonne encore alors qu'émanent des cercles d'experts mille thèses alarmistes. En juin 2012 paraissait dans la revue scientifique *Nature* le rapport *Approaching a state-shift in Earth's biosphere* selon lequel un « point de non retour » serait bientôt atteint. La moitié des climats connus devrait prochainement disparaître, laissant place, de manière brutale, à des conditions jusqu'alors jamais endurées. La modification du bilan radiatif de la Terre plongera les écosystèmes dans un état d'équilibre auquel nos sociétés seraient « incapables de s'adapter ». Fragmentation des habitats, croissance démographique intense, consommation outrancière des ressources, treize millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année, une nouvelle espèce disparaît toutes les vingt minutes et pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la génération de demain devrait mourir plus jeune que celle qui l'a vue naître². Les trois quarts des émissions de gaz à effet de serre sont le fait des villes, de leur construction et de leur fonctionnement. Dès 2065, le coût des destructions engendrées par les émissions humaines en gaz à effet de serre pourrait s'élever à la totalité du produit mondial brut³. Le *krach* écologique est pour demain. 2030, année fatidique pour Geneviève Féron. A l'échelle d'une même génération devraient converger simultanément les fronts climatique, énergétique, démographique et de croissance. Déséquilibres globaux, sécheresse, pénurie énergétique, intensification des flux migratoires : sans transition pacifique, il n'y aurait d'autre issue qu'une « forme de chaos »⁴, un effondrement économique qui engendrerait une baisse massive de la population mondiale⁵.

¹ CHIRAC (J.), *Discours devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable* [en ligne], Johannesburg, 2 septembre 2002. Disponible sur : http://www.jacqueschirac-asso.fr/fr/les-grands-discours-de-jacques-chirac?post_id=2527. Consulté le 12 mai 2012.

² PATEL (R.), JAMES (S.), *Generation food project*, clip de lancement du film documentaire prévu pour 2014 [en ligne], 2 juillet 2012. Disponible sur : <http://vimeo.com/45166200>. Consulté le 17 juillet 2012.

³ MEYER (A.), *Contraction & Convergence : the global solution to climate change*, Schumacher Briefings, Green Books, Devon, 2000.

⁴ Club Stratégies, « Krach écologique : deux pensées magiques », conférence filmée [en ligne], mardi 03 juin 2008. Disponible sur : http://www.dailymotion.com/video/x5o191_krach-ecologique-deux-pensees-magiq_news. Consulté le 26 août 2012.

⁵ Voir en annexes : Graphique 1 : Prévisions de croissance du Club de Rome.

La population urbaine représente d'ores et déjà 77,5% de la population française et devrait atteindre 70% de la population mondiale d'ici à 2020⁶. « *Apartheid urbain* »⁷, *ghettoisation* des périphéries lointaines, la ville apparaît comme insoutenable et cristallise les maux et la crainte, la pollution, les tensions sociales et le chômage⁸. Les espaces se fragmentent, les villes s'étendent, et avec elles, les difficultés écologiques, sociales et politiques pour un nombre croissant d'urbains.

Crise climatique, énergétique, démographique et alimentaire. Crise économique, financière et sociale. Crise de confiance, de la raison et du progrès. Crise d'une civilisation. L'extinction annoncée de l'Holocène, une fatalité pour l'homme, aujourd'hui rappelé à sa condition d'être naturel et vulnérable dans un monde fini.

Au XVIII^e siècle déjà l'interpelait Rousseau : « Homme, ne cherche plus l'auteur du mal ; cet auteur, c'est toi-même. Il n'est d'autre mal que celui que tu fais ou que tu souffres et l'un et l'autre viennent de toi. [...] Otez nos funestes progrès, ôtez nos erreurs et nos vices, ôtez l'ouvrage de l'homme, et tout est bien⁹ ». Toujours, l'homme a obstinément mené une quête désespérée pour identifier le responsable, désigner le coupable des afflictions qui l'accablaient. Il blâma la religion, l'Occident, le capital ou bien l'élite, tous ceux qui formulèrent des promesses qu'ils n'ont su tenir. Offert en sacrifice à l'expiation, l'homme devient son propre bouc-émissaire. Aux instances au pouvoir d'en panser la narcissique blessure ? A quel saint se vouer ? A la science, à la décroissance, à l'abstinence ? « J'aime trop mes enfants pour leur donner la vie ! », avançait l'historien Hippolyte Taine. Ces mots, les adhérents du *Voluntary Human Extinction Movement* les partagent et prônent une extinction volontaire de l'humanité. Ce ne serait en rien une catastrophe morale, mais « un événement que le reste de la communauté de vie applaudirait à deux mains », pour reprendre le propos du philosophe biocentriste Paul Taylor¹⁰. Les tenants de la *deep ecology*, de l'écologie profonde, quant à eux prônent la décroissance afin de ramener la population mondiale à des seuils tolérables, et entendent accorder un statut légal aux objets naturels, comme l'invoquait par exemple Christopher D.

⁶ LEFEVRE (B.), RENARD (V.), « Développement durable et fabrique urbaine », *IDDRI working paper* n°08/11, octobre 2011, p. 1.

⁷ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable [en ligne], 23 septembre 2002, p. 9. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/1475>. Consulté le 12 juillet 2012.

⁸ PEISSEL (G.), « Quels outils pour la ville durable », *Urbanisme*, novembre-décembre 2008, n°363. p. 64.

⁹ ROUSSEAU (J.-J.), *Emile ou de l'éducation*, Livre IV, 1762.

¹⁰ TAYLOR (P.), *Respect for nature*, in FERRET (S.), *Deepwater horizon : éthique de la nature et philosophie de la crise écologique*, Seuil, Paris, 2011, p. 212.

Stone dans un article publié en 1972¹¹. La même année, la publication du rapport *The Limits to Growth*¹² ou *Rapport Meadows*, soulignait l'insoutenabilité du rythme de croissance tel qu'il était alors. Commandé par le Club de Rome aux chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT), ce rapport fortement controversé préconisait un ralentissement du rythme de croissance sans lequel s'en suivrait une diminution drastique des ressources non renouvelables et à une pénurie alimentaire et énergétique.

Mais il est aussi une croyance commune selon laquelle l'homme serait une espèce différente des autres, et en de nombreux points sinon tous, supérieure. La Terre, les ressources naturelles, minérales, végétales et vivantes, seraient des biens, par opposition au sujet légal qui les possède, et n'auraient pour autre dessein que la fourniture de ressources permettant à l'homme d'assurer sa survie.

Sans céder aux thèses biocentristes, zoocentristes ni anthropocentristes, sans affirmer le primat des écosystèmes sur le genre humain ni la prévalence de l'homme sur son milieu, reconnaissons que, d'un point de vue évolutionniste, éthique, spirituel et pragmatique, la négation des déséquilibres écologiques est contraire aux intérêts du genre humain¹³. Pour Edgar Morin, sociologue et philosophe, « il n'est possible de nous affranchir de cette lourde charge à la fois religieuse et techniciste que par une réforme de nos modes de pensée¹⁴ ». Pour cette « humanité qui a perdu le contrôle de sa destinée »¹⁵, la question se doit d'être posée n'est pas tant celle de la survie de la planète que celle du *sens*. Faisons-nous partie d'une communauté de destin ? Quelle civilisation désirons-nous inventer aujourd'hui pour demain ?

Le développement durable ou l'évitement du pire

Faisant écho au *Rapport Meadows* ainsi qu'aux mouvements contestataires et écologistes des années 1960 et 1970, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) traça en 1987, dans son rapport *Notre avenir à tous* dit *Rapport Brundtland*, les premières lignes d'un nouveau mode de développement capable de répondre « aux besoins du

¹¹ STONE (C.-D.), « Should trees have standing? Towards legal rights for natural objects », *Southern California Law Reviews*, vol. 45, 1972, p. 450.

¹² MEADOWS (D. H.) *et al.*, *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites à la croissance*, Fayard, Paris, 1972, 314 p.

¹³ CULLINAN (C.), « La "jurisprudence de la Terre" : de la colonisation à l'intégration », in Worldwatch Institute, *Comment sortir de la société de consommation*, La Martinière, Paris, 2011.

¹⁴ TRUONG (N.), « Edgar Morin et Nicolas Hulot, l'impératif écologique », *Philosophie magazine*, n°6, 1 février 2007.

¹⁵ DUBOS (R.), « Une célébration de la vie », *Encyclopédie de l'Agora* [en ligne], 4 janvier 2012. Disponible sur : http://agora.qc.ca/documents/joie--une_celebration_de_la_vie_par_rene_dubos. Consulté le 26 août 2012.

présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹⁶ ». Forgé par les élites intellectuelles selon des principes propres aux sagesse traditionnelles, le « développement soutenable » ou « durable » questionne l'infinité du progrès dans un monde aux équilibres fragiles et aux ressources tarissables. Il dépeint un portrait positif de l'avenir, libéré des tensions de la post-modernité¹⁷. Ligne directrice vers « un monde meilleur »¹⁸, il s'impose comme une réponse à une triple crise économique, écologique et sociale, un concept salvateur, une échappatoire à la fatalité. Ses acceptions sont multiples et renvoient à tout autant de réalités, dépendant largement de contextes historiques, géographiques, écologiques et culturels¹⁹ et d'intérêts socio-économiques. Ainsi, si certains y voient la création d'un cercle vertueux entre préoccupations écologiques, économiques et sociales, d'autres, à l'instar du *supermajor* Total, attestent que le premier élément de définition du développement durable consiste en la valorisation des ressources en hydrocarbures. « Plus on met au point des techniques qui permettent au monde de pomper du pétrole, plus on assure au monde un approvisionnement énergétique pour le futur²⁰ », rapportait le docteur en science politique spécialiste des questions pétrolières internationales Philippe Copinski. A l'instar de Bertrand Zuindeau, de telles ambivalences nous conduisent à ne pas envisager de théorie du développement durable, mais l'appréhender telle une problématique²¹, un objet théorique, un paradigme pour l'action publique. Volontairement mou, il ne vise l'atteinte d'aucun objectif clairement défini, n'impose aucun cadre formel, aucun modèle, aucune méthode unique et absolue. Il ne se décrète pas mais est le fruit d'un travail de construction sociale, reposant sur l'adhésion, la conciliation et le compromis.

Comment, dans un contexte incertain, alors que l'on a signé la mort des métarécits, le développement durable parvient-il à s'imposer comme un discours légitime et à se constituer comme un référentiel pour l'action publique, un ensemble de normes, d'images en fonction

¹⁶ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987. Trad. fr. : Fleuve, Montréal, 1989.

¹⁷ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *op. cit.*, p. 2.

¹⁸ Reprenant le titre d'une communication de la Commission des Communautés européennes, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable*, COM (2001)264 final/2, Bruxelles, 16 juin 2001.

¹⁹ EMELIANOFF (C.), « La ville durable », in ZUINDEAU (B.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, p. 181.

²⁰ SMOUTS (M.-C.), *Le développement durable, les termes du débat*, 2^e éd., Armand Collin, Paris, 2008.

²¹ ZUINDEAU (B.), « A propos du développement durable : quelques réflexions », *Société française*, n°1 (51), avril-mai-juin 1995, p. 23.

desquelles les critères d'intervention de l'Etat et les objectifs de politiques sont définis²² ? Le développement durable est-il la troisième étape d'un capitalisme résolument modernisé et démocratique comme l'avance Alain Tourraine²³, ou un « alibi au *statu quo* économique », une « idéologie managériale », qui viserait à masquer les tendances à la poursuite effrénée de la croissance et l'accroissement des inégalités par quelque ravaudage social et environnemental²⁴ ? Pour Jacques Theys, la réponse se trouverait dans l'étude de sa mise en œuvre à l'échelle locale car « c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable²⁵ ». Plus on descend dans l'échelle géographique, plus les inégalités sont perceptibles, plus les responsabilités sont faciles à identifier, plus les actions peuvent être contrôlées. Murray Bouchkin, père du municipalisme libertaire, considérait que la crise écologique, la rupture entre l'homme et la nature, était le fruit de divisions entre les hommes²⁶ et voyait en la municipalité, la ville ou le village, une arène pertinente pour penser et restructurer la société, où serait accordé au peuple un pouvoir plus étendu, pour une « démocratie du face-à-face²⁷ ». Ainsi, pour Benoît Lefèvre et Vincent Renard, « la mise en œuvre du développement durable sera le fait des villes ou ne sera pas²⁸ ».

La ville comme objet d'étude

Du latin *villa* – établissement rural – la ville s'est constituée en opposition à la campagne. En termes juridiques, l'unité de base territoriale n'est pas la ville, mais la commune, le passage du rural à l'urbain étant déterminé en fonction du nombre d'habitants. En 1945, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) faisait une ville de tout ensemble humain de plus de deux milles habitants. En 1996, l'Institut intégrait l'emploi à sa définition : la ville ne s'appréhendait plus seulement comme un lieu de résidence, mais comme un bassin d'emploi. Raymond Woessner propose une typologie satisfaisant aux définitions communément apportées par des géographes, ingénieurs statisticiens, politologues et spécialistes de

²² MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.

²³ TOURRAINE (A.), *Comment sortir du libéralisme*, Fayard, Paris, 1999, tel que cité dans THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *op. cit.*

²⁴ LEVY (A.), EMELIANOFF (C.), « Editorial », *Espaces et sociétés*, 2011/4, n°147, p. 13.

²⁵ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *op. cit.*

²⁶ DUCHEMIN (E.), « Murray Bookchin, *Une société à refaire* », *Vertigo*, Lectures, 01 septembre 2000. [En ligne]. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/5285>. Consulté le 17 août 2012.

²⁷ VANEK (D.), *Harbinger*, Institute for social ecology, vol. 2, n°1, 2001. [En ligne]. Disponible sur : <http://www.social-ecology.org/2001/10/harbinger-vol-2-no-1-%E2%80%94-murray-bookchin-interview/>. Consulté le 17 août 2012.

²⁸ LEFEVRE (B.), RENARD (V.), *op. cit.* p. 1.

l'aménagement²⁹. La ville apparaît comme étant avant tout fonction de « relations contractuelles qui s'expriment à travers les décisions réglementaires ainsi que sur la base d'une série de consensus, fatalement tacites et fragiles, entre les habitants et ceux qui ont la charge de les gouverner, toutes échelles confondues³⁰ ». Toutefois, de telles acceptions demeurent limitatives et ne parviennent à rendre compte de ce que peut être la ville vécue : en la pratiquant, l'homme construit des lieux empreints de subjectivité³¹. La ville est plus qu'un espace urbain s'appréhendant en termes urbanistiques, architecturaux et techniques : « l'urbain est colonisateur, expansionniste et global. La ville porte une histoire, suscite l'imaginaire et le corps³² » soulignait la philosophe Fabienne Brugère. Allant plus loin encore, Robert E. Park, figure emblématique de l'école sociologique de Chicago, voit en elle « la tentative la plus constante, et dans l'ensemble, la plus réussie, faite par l'homme pour refaire le monde dans lequel il vit conformément à son désir le plus cher. Mais, si la ville est le monde que l'homme a créé, elle est aussi le monde dans lequel il est dorénavant condamné à vivre. Ainsi, indirectement, et sans percevoir clairement la nature de son entreprise, en faisant la ville, l'homme s'est refait lui-même³³ ». Cet artefact qui « révèle que l'homme est en mesure d'imposer ses lois et ses rythmes à la nature, d'humaniser son environnement et de s'éloigner de l'incertitude ontologique du monde³⁴ ».

La ville durable, la quête d'un idéal

« La ville classique devait être esthétique et respecter la bienséance. La ville moderne devait être fonctionnelle et radieuse. La ville contemporaine doit être durable³⁵ ». Dans la pensée urbanistique, la volonté de donner corps à la cité idéale a toujours été, évoluant en fonction des paradigmes dominants de l'époque. Au XVI^e siècle, Bartolomeo Ammannati, Giorgio Vasari et Buonaiuto Lorini la concevaient comme des systèmes formels homogènes³⁶. Au XVIII^e siècle, l'utopie coopérative de Robert Owen proposait la formation de cantons agricoles autonomes comme une issue favorable au paupérisme grandissant et à la lutte du monde

²⁹ Voir en annexes : Tableau 1. : Mise en correspondance des analyses selon les différentes définitions de la ville telle que proposée par Raymond Woessner.

³⁰ WOESSNER (R.), *La France, aménager les territoires*, 2^e éd., Sedes, Paris, 2010, p. 126.

³¹ DE CERTEAU (M.), *L'invention du quotidien : 1, Arts de faire*, Gallimard, Paris, 1990, p. 172-173.

³² BRUGERE (F.), « Ville » in BRUGERE (F.), LE BLANC (G.), *Dictionnaire politique à l'usage des gouvernés*, Bayard, Montrouge, 2012, p. 483.

³³ PARK (R.-E.), *On social control and collective behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 1967, p. 3. Cité selon une traduction de HARVEY (D.), *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Éditions Amsterdam, Paris, 2011, p. 8.

³⁴ SEBE (J.-M.), MARECHAL (H.) (dir.), *Traité sur la ville*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, p. 6.

³⁵ MONIN (E.), DESCAT (S.), SIRET (D.), « Le développement durable et l'histoire urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 92, 2002, p. 7-15.

³⁶ CHARRE (A.), *Maîtrise d'œuvre urbaine : la théorie voilée*, Mardaga, Sprimont, 2003, p. 26-27.

ouvrier contre l'Etat, avec pour ambition la formation d'une fédération mondiale. Trois siècles plus tard, face à l'industrialisation massive et aux débordements du capitalisme, les urbanistes progressistes façonnaient le projet d'une cité idéale qui s'élevait comme un cri contre une « urbanisation aveugle »³⁷. Parmi eux, il y eut Patrick Geddes, qui replaça l'homme au cœur de la cité et chercha à faire évoluer les quartiers plus par l'amélioration des modes de vie que par une refonte totale. Il y eut Ildefons Cerdà i Sunyer, père de l'urbanisme moderne auquel il donna un nom, et concepteur du plan « Cerdà » d'extension de Barcelone. Il y eut Arturo Soria y Mata et sa cité linéaire, hygiéniste et modernisatrice, réponse troublante à l'urbanisation madrilène de la fin du XIX^e siècle : verticale, bourgeoise et ségrégative³⁸. Il y eut Ebenezer Howard et ses cités-jardins, ces communautés de banlieue, « union joyeuse » de la ville et de la nature sur fond de socialisme, indépendantes, financées et gérées par les citoyens. Il y eut Le Corbusier et sa cité radieuse, quasi-ville verticale aux rues pour étages, qu'il souhaitait être lieu d'habitation, de travail, de divertissement et de circulation tout à la fois. Certains projets ne virent jamais le jour, certains devinrent invivables, d'autres échouèrent rapidement par défaut de soutien politique. La ville du XXI^e siècle ne se veut plus tel un monstre urbain auquel l'homme se soumet. Elle est celle, pour l'urbaniste François Ascher, de la troisième modernité³⁹. D'autres y feront référence en termes de ville postindustrielle, de ville postmoderne voire hypermoderne, comme l'avancait Michel Foucault. Elle est celle de la globalisation, de l'hyperinformation, des risques et de l'incertitude scientifique, elle est celle qui, face à l'éclatement des repères spatio-temporels, est en quête de sens. S'inscrire dans la durabilité, se faire durable, serait lui permettre de se redéfinir dans le temps et dans l'espace. Toutefois, les problématiques auxquelles la ville durable se propose de répondre, de la préservation de la biodiversité au renforcement de la cohésion sociale, ont déjà été abordées. Face aux crises urbaines successives, des efforts ont été conduits, mais se sont attaqués à ses aspects conjoncturels plus que structurels⁴⁰. Les mots de Francis Blanche prennent alors tout leur sens : « il vaut mieux penser le changement que changer le pansement ».

Aborder la ville par le prisme du développement durable permet de dessiner pour elle une trajectoire nouvelle, bouleverser les systèmes en place, s'extirper d'un sentier trop emprunté. Dans sa forme idéal-typique, la ville durable est celle de la qualité totale, à la fois désirable, souhaitable, soutenable, solvable et adaptable, toujours se questionnant et se réinventant, tra-

³⁷ *Ibid.*

³⁸ COUDROY DE LILLE (L.), « Arturo Soria (1844- 1920), urbaniste de la cité linéaire », in PAQUOT (T.) (dir.), *Les faiseurs de villes 1850-1950*, Infolio, Gollion, 2010.

³⁹ Voir en annexes : Encadré 1. : Les révolutions urbaines de François Ascher et Tableau 3 : Evolution des territoires et des rapports sociaux

⁴⁰ LEFÈVRE (B.), RENARD (V.), *op. cit.* p. 6.

duisant pas là même les principes du développement durable au plus près de ceux qui la vivent. Elle n'est pas une mais plurielle, revêtant différents visages en fonction des lieux et contextes qui la voient naître. Elle est une ville « dans laquelle les habitants et les activités économiques [s'efforceraient] continuellement d'améliorer leur environnement naturel, bâti et culturel au niveau du voisinage et au niveau régional, tout en travaillant de manière à défendre toujours l'objectif d'un développement durable global⁴¹ ». Elle a été bien avant que la dénomination soit en usage et que des instruments aient été créés en son nom. Dans les années 1960 s'est développée l'écosystémique urbaine, qui repose sur un mode de gestion intégrant eau, terre et ressources vivantes pour préserver les ressources naturelles. Alors que se développait la contre-culture américaine et que s'élevaient les premiers cris pour la décentralisation, la ville durable naissait d'un idéal d'autosuffisance où les acteurs locaux seraient à même de prendre en mains l'avenir urbain. Dans les années 1980, David Morris effectua des travaux sur la ville autosuffisante, stimulant « la capacité à satisfaire localement les besoins fondamentaux⁴² » de ses habitants. Mais c'est la décennie 1990 qui verra naître un foisonnement d'études à son sujet. En 1994, Mitlin et Satterwaite définissaient la ville durable comme « une ville dont les nombreux et divers objectifs des habitants et des entreprises sont atteints sans que le coût en soit supporté par d'autres personnes ou d'autres régions ». Pour l'heure, soulignent Albert Lévy et Cyria Emelianoff, la ville durable n'existe pas. Elle est un enjeu, un fantasme, un « discours en construction », un « horizon politique⁴³ ».

Du gouvernement de la ville à la gouvernance urbaine : la ville durable comme nouveau paradigme de l'action publique

Pour reprendre le propos d'Antoine Gérard, l'analyse des politiques publiques consiste en « l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société dans le but de corriger les défauts du cours naturel des choses⁴⁴ ». Dans un tel contexte, on assiste à une « révolution silencieuse » dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, le modèle classique des politiques publiques conduites par un Etat centralisé est aujourd'hui dépassé⁴⁵. Les politiques publiques de la ville développées au lendemain de la deuxième guerre mondiale étaient fortement sectorisées,

⁴¹ HAUGHTON (G.), HUNTER (C.), *Sustainable cities*, Regional studies association, Londres, 1994.

⁴² MORRIS (D. J.), *Self-reliant cities: Energy and the transformation of urban America*, Sierra Club Books, San Francisco, 1982.

⁴³ LEVY (A.), EMELIANOFF (C.), « Editorial », *Espaces et sociétés*, 2011/4, n°147, p. 12.

⁴⁴ GERARD (A.), *Les politiques de lutte contre les nuisances sonores autour des aéroports*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2002, p. 24.

⁴⁵ LASCOUMES (P.), LE GALES (P.), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007.

chaque dimension, du logement à la voirie en passant par les services de transports, était traitée indépendamment des autres, selon des procédures différentes et par des services différents. Millefeuille administratif aux effets parfois pervers, enchevêtrement des niveaux, des formes de régulation et des réseaux d'acteurs, ont rendu nécessaire la révision des conceptions étatiques de l'intervention publique. Un consensus s'est formé pour les faire évoluer du curatif au préventif puis du préventif au précautionneux, de l'orientation par l'État à l'orientation par le marché, de l'injonction à la participation, de la réglementation à l'incitation, de la centralisation à la décentralisation⁴⁶. Administrer au plus près des habitants, cerner les particularismes locaux, renouveler les relations entre État et territoire⁴⁷, entre l' élu et le citoyen, se sont inscrits comme des priorités depuis le début des années 1980. Les mouvements de décentralisation et de déconcentration ont fait de l'État unitaire un État territorial, consacrant le principe de subsidiarité, affermissant l'autorité préfectorale et renforçant l'autonomie locale. La gouvernance est le symbole de cette nouvelle modernité. Elle s'est imposée au cœur des études dont l'administration et les modes d'action publique territoriale font l'objet. Son usage toutefois est sujet à moult définitions qui souvent peinent à rendre compte de ce qu'elle est en réalité. Pour le *Wester's New Universal dictionary*, elle est « la forme du régime politique », « le processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques ou sociales », « la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général, à assumer leurs fonctions gouvernementales ». La Commission sur la gouvernance globale créée en 1992 à l'instigation de l'ancien chancelier allemand Willy Brandt, la définira comme « un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien »⁴⁸. Elle repose sur une base complexe combinant plusieurs éléments : un polycentrisme institutionnel qui empêche que n'émerge un lieu unique de pouvoir, de décision et d'exécution ; une ouverture de ces espaces à la société civile ; une préférence affirmée pour la dimension procédurale de l'action publique par rapport à la substance des programmes publics ; des instruments d'action souples⁴⁹. Elle se présente traditionnellement en opposition au gouvernement. Alors que ce dernier désigne les institutions officielles de l'Etat et le pouvoir coercitif légitime, la gouvernance prend en considération l'ensemble des relations de pouvoir dont le gouvernement n'est

⁴⁶ THEYS (J.), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, 1 novembre 2003, p. 2-9.

⁴⁷ CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, 3^e éd., LGDJ-Lextenso, Paris, 2008, p. 88.

⁴⁸ BAIL (C.), « Environmental Governance: reducing risks in democratic societies », *Introduction paper*, Commission Européenne, Future Studies Unit, 1996.

⁴⁹ BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (L.), « Les nouveaux modes de gouvernance » in DEHOUSSE (R.) (dir.), *Politiques européennes*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 409-428.

que l'un des acteurs⁵⁰. Jacques Theys distingue quatre approches combinées, quatre visages de la gouvernance environnementale, qui nous donnent des clés supplémentaires pour mieux appréhender la ville durable. La première d'entre elles entend moderniser, rationaliser et relégitimer l'action publique afin de reconstruire un rapport de confiance entre le citoyen et les institutions via un processus participatif ouvert. Implicitement, la gouvernance permet de justifier et relégitimer les institutions en place, prises entre volonté de contrôle de l'opinion et exigence de transparence et d'*accountability*. La seconde vise une coordination non hiérarchique des actions collectives entre les parties prenantes dans un processus d'adaptation mutuelle. Y figurent notamment les organisations non gouvernementales (ONG), associations et consommateurs. Pour Jacques Theys, le langage de la négociation ne peut-être que le langage économique, ce qui impliquerait, dans une perspective de ville durable, une faiblesse des autres valeurs, sociales et environnementales. En faisant intervenir un nombre accru d'acteurs et en fractionnant le pouvoir, la gouvernance met au défi l' élu et implique la mise en place de mécanismes de coordination hiérarchique. La troisième marque le passage d'une rationalité instrumentale reposant sur le court terme à une rationalité réflexive et procédurale, où chacun est considéré comme une entité responsable. La quatrième et dernière dimension de la gouvernance environnementale selon Jacques Theys prône une redéfinition du partage du pouvoir au profit de la société civile, mais se fait, en pratique, au profit d'un nombre restreint d'acteurs, ceux qui sont les plus intéressés par la cause.⁵¹

Alors que le développement durable semble aujourd'hui être l'*ultima ratio* des politiques publiques urbaines, alors qu'il s'impose comme un paradigme dominant de la fabrique de la ville⁵², permet-il véritablement de guider l'urbain vers un nouveau mode de développement ? La ville durable permet-elle de redonner un sens à la ville, plus respectueuse, équitable, égalitaire et juste, ou ne serait-elle que la nouvelle utopie d'une société post-moderne en perte de repères ? Alors que la ville durable se construit autour de et avec le citoyen, doit-on y voir une remise en cause des formes d'action publique traditionnelles ?

⁵⁰ FROGER (G.), « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Mondes en développement* [en ligne], n°136, 2006, p. 11-28. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-4-page-11.htm. Consulté le 28 juillet 2012.

⁵¹ Voir en annexes : Tableau 6.

⁵² FÜZESSERY (S.), ROSEAU (N.), « La ville équitable : les apories de la ville durable », *Métropolitiques* [en ligne], 2 mai 2012. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-ville-equitable.html>. Consulté le 12 juin 2012.

Présentation de la démarche de recherche

La présente étude se propose d'aborder la ville durable à la fois comme objet et comme projet politique. Elle est le fruit d'un travail de recherche reposant sur une double démarche théorique et empirique. La pluralité des sources sur lequel elle s'appuie permet une appréhension globale de l'objet d'étude. L'appréciation d'ouvrages antérieurs, textes juridiques, rapports d'assemblées, monographies et essais, articles de presse et témoignages rapportés, réalisés dans des domaines aussi divers que l'urbanisme, l'architecture, l'environnement, la politique de la ville, la sociologie ou la science de l'action publique, confèrent à cette étude une approche pluridisciplinaire de la thématique. En outre, la conduite d'entretiens semi-directifs auprès de chercheurs et acteurs de la ville durable, œuvrant dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement et de la cohésion sociale, au sein des services de l'administration centrale, locale ou encore de cabinet de conseil aux collectivités territoriales, laisse une large place à la réflexivité. L'étude du contenu permet de mieux saisir l'essence de la ville durable, de confronter des visions du monde et contribue à étayer le propos.

Cet ouvrage entend croiser différentes approches, sociohistorique, cognitive et des transactions sociales, et, dans une moindre mesure, séquentielle. Il accorde une place importante au repositionnement de la thématique dans le temps et dans l'espace. Il ne faut oublier que « tout fait politique est aussi un fait historique et réciproquement⁵³ ». Car notre objet est notamment d'apprécier le sens et la portée de la ville durable en tant que concept mobilisateur, une mise en contexte mettant à nu les conditions d'émergence et d'appropriation de la notion de développement durable est essentielle.

Une analyse cognitive de l'action publique, telle que portée par Pierre Muller et Paul A. Sabatier, et ce malgré leurs quelques divergences de conception, nous permet d'adopter une approche par les idées et ainsi considérer les facteurs cognitifs et normatifs qui contribuent à faire de la ville durable un nouveau référentiel de l'action publique.

La sociologie des transactions sociales, telle que théorisée par Jean Rémy dans les années 1970, permet « d'investiguer l'imaginaire d'une société⁵⁴ ». A appréhender dans une perspective élargie, cette approche se prête au jeu du « pluralisme [et de] l'épanchement de l'éthos⁵⁵ ». Elle permet de considérer les processus de socialisation, d'ajustement de l'un à

⁵³ DELOYE (Y.), *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1996, p. 21.

⁵⁴ FUSELIER (B.), MARQUIS (N.), « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps », *Recherches sociologiques et anthropologiques* [en ligne], n°39-2, 2008. Disponible sur : <http://rsa.revues.org/345>. Consulté le 13 mai 2012.

⁵⁵ *Ibid.*

l'autre, de confrontation des idées, intérêts et valeurs, permettant une redéfinition des pratiques de la vie sociale pour qu'elles soient porteuses un sens.

L'étude de la ville durable en tant que projet collectif ne peut se satisfaire de la seule approche séquentielle telle que théorisée par Charles O. Jones. Elle est processus, dynamique, dont la nature lui refuse tout enfermement catégoriel. Toutefois transparaîtront les quatre premières étapes de la grille d'analyse séquentielle : l'identification du ou des problèmes, la mise à l'agenda du programme d'actions, sa mise en œuvre et son évaluation. La notion de durabilité logiquement empêche toute terminaison.

Au-delà de la détention du monopole de la violence légitime, le politique est « le lieu où sont définis les cadres d'interprétation du monde⁵⁶ ». L'émergence de « l'insoutenabilité » comme problème public conduisit à la consécration du développement durable comme référentiel global à vocation modernisatrice. Défini « par le haut », il traduit une vision partagée du monde par les élites, hauts fonctionnaires et acteurs privés, une « vérité du moment ». En considérant la ville autrement que comme un espace urbain mais comme un objet politique, elle apparaît comme un secteur stratégique où le décalage avec le référentiel global est insoutenable, difficilement supportable, c'est-à-dire que « la matrice cognitive et normative qui structure le sens de la politique et l'action des acteurs concernés n'exprime plus, ou mal, la place, le rôle et le statut des groupes concernés par le domaine en changement : le référentiel n'est plus vrai parce il ne permet plus aux acteurs de comprendre leur rapport au monde et d'agir sur lui : le réel est privé de sens. » Ainsi, en quoi le développement durable permet-il de « redonner du sens » à la ville ?

Notre étude s'attachera à reconstituer le processus de construction du développement durable comme « matrice cognitive », qui parvint à s'imposer par le discours et par les textes, sous l'action de passeurs, de médiateurs organisés en réseaux transnationaux produisant du sens et contribuant à l'élaboration de stratégies d'action (partie 1). Nous considérerons ensuite ce qu'est la ville durable au concret, les défis qui s'imposent à elle et les actions qu'elle mène pour les relever. Nous appuierons notre propos sur un cas d'étude, celui de la ville de Montreuil-sous-Bois (partie 2). Cela nous permettra de mettre en relief ce que façonner la « ville durable » implique en termes de gouvernance et des conditions d'exercice du pouvoir.

⁵⁶ MULLER (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000, p. 203.

PREMIERE PARTIE

De l'environnement au développement durable : Construction d'un sens commun

Le développement durable ne s'est imposé de lui-même. Né de préoccupations principalement environnementales, il s'est constitué tel un référentiel pour l'action publique sous l'effet combiné d'acteurs politico-administratifs à la poursuite de pouvoirs déçus, d'experts, d'ONG et de mouvements associatifs transnationaux⁵⁷. En multipliant les références au développement durable dans les discours, comptes-rendus et rapports d'institutions internationales, les technocrates ont contribué à en crédibiliser le discours, à en propager les idées forces et à l'imposer dans le débat public. Il n'est une simple « pétition de principe » qui jamais ne quitte les arènes des grandes conférences internationales. Si les grandes conventions et orientations jouent un rôle d'impulsion majeur permettant d'élever à un niveau de conscience supérieur les politiques nationales, le développement durable ne peut prendre corps que par l'action, en se construisant par le bas, ville par ville, car ce sont elles qui mettent les axiomes en mouvement.

Elles sont prises dans un jeu à coopération multiple qui rend la définition de leurs politiques complexes, à la fois vertical entre les différents échelons institutionnels, horizontal entre ses divers services et compétences, et transversal, de par les échanges continus entre secteur public et secteur privé⁵⁸. Pour mener à bien leur quête de durabilité, les villes françaises doivent beaucoup à la rationalisation de l'action publique et à structuration progressive des filières spécialisées dans les champs de l'environnement, de l'aménagement et de l'action sociale. C'est cette combinaison qui, pour Alain Faure, a permis un « réenchantement de l'action publique sur les leitmotifs de l'efficacité et de la proximité ». Promesse d'une action collective plus performante et vertueuse, des citoyens savants et vigilants, en somme, une conception morale du vivre ensemble⁵⁹.

Sans perdre de vue l'essence de notre propos, l'étude de la ville durable comme objet d'action publique, nous en observerons en premier lieu les fondements.

⁵⁷ RUMPALA (Y.), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Le bord de l'eau, Lormont, 2010, p. 111.

⁵⁸ JACQUIER (C.), *La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?*, Colloque « Vers une nouvelle gouvernance des territoires », Reims, 15 septembre 2008.

⁵⁹ FAURE (A.), « Action publique territoriale » in Pasquier (R.), Guigner (S.), Cole (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2011. p. 27.

Nous ne traiterons ici des mouvements silencieux et disparates qui ont de tous temps animé la société humaine à l'égard de l'homme, de la nature et des troubles qu'il lui cause. Nous nous limiterons aux faits qui ont exercé une influence substantielle sur la conception que l'on peut avoir du développement durable et, par conséquent, de la ville durable. Au gré de cette première partie largement descriptive, nous constaterons que les investissements en faveur d'une reconnaissance du développement durable comme paradigme structurant de l'action publique ont suivi une dynamique à la fois descendante (*top down*) et ascendante (*bottom up*). Malgré maints heurts et querelles discursives, il apparaît que le développement durable parvint à se constituer, comme le veut sa nature, en un espace de convergence entre les acteurs porteurs de valeurs antagoniques, permettant de s'engager sur de nouvelles voies de développement⁶⁰.

⁶⁰ OLLITRAULT (S.), « Développement durable », in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 171-176.

CHAPITRE 1

Repositionner les rationalités : Une dynamique collective pour un changement de trajectoire

L'émergence du développement durable comme projet commun est le fruit d'un travail collectif de réinterprétation du monde, reposant sur la mise en lumière d'un problème majeur partagé par l'ensemble des sociétés, au Nord et au Sud, et sur la présentation d'une nouvelle trajectoire comme issue favorable⁶¹. Il n'est de projet qui puisse prendre corps si le récit sur lequel il repose ne parvient à rassembler suffisamment d'acteurs.

Les conférences internationales constituent une arène d'échanges et de confrontation, mettant à nu les clivages et tensions, permettant l'émergence de compromis, d'initiatives et de perspectives nouvelles. « Lieu d'approches nouvelles, d'une effervescence d'idées et d'expériences⁶² », elles ont contribué à l'essaimage des idées-forces du développement durable et encouragé les Etats à prendre les dispositions nécessaires à leur mise en œuvre (section 1), mais certainement leurs propos auraient-ils pu demeurer au stade des déclarations d'intention si l'Union Européenne d'une part (section 2) et les réseaux de collectivités locales d'autre part (section 3) ne s'étaient saisis de la question.

Section 1. Prise de conscience dans l'arène internationale

1. La reconnaissance du développement durable comme matière à débat

L'usage veut que l'on fasse de la seconde conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui se tint à Rio du 3 au 14 juin 1992, la pièce instigatrice du développement durable. Pourtant, il y eut un avant 1992.

En 1971, à la veille de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm, son Secrétaire général Maurice Strong réunissait un groupe d'experts du Nord et du Sud afin de déterminer les corrélations possibles entre environnement et développement.

⁶¹ RUMPALA (Y.), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, op. cit., p. 57.

⁶² EMELIANOFF (C.), « La démarche européenne », *Risques, vulnérabilités et politiques de développement durable*, Rapport du Groupe de recherche en Géographie sociale, Université du Maine, 2003, p. 31-62.

A l'issue de débats fort animés fut produit le rapport *Développement et environnement*⁶³ présentant pour la première fois environnement et développement comme « les deux faces d'une même médaille⁶⁴ ». Cette réflexion nourrira les travaux de ce premier Sommet de la Terre et du colloque de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à Cocoyoc en 1974⁶⁵. La conférence de Stockholm donna lieu à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Plan de vigie *Earthwatch*. Elle déposa une première pierre à l'édifice du droit international en matière d'environnement en faisant de ce dernier un droit fondamental et en rappelant la part de responsabilité de chacun : « l'homme a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ». En 1976, la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains de Vancouver (Habitat I) plaça l'urbanité au cœur des réflexions sur le développement durable. Toutefois, si ces travaux et créations institutionnelles ont fait émerger un désir d'élaborer des stratégies globales de développement social et économique équitables, ils peinèrent à structurer le débat international⁶⁶. Le *Rapport Brundtland*, aujourd'hui largement pris pour référence, a permis d'affirmer l'élargissement de la notion de développement durable en intégrant équité sociale et prudence écologique aux modèles de développement. Sa traduction française, réalisée au Québec, circula très peu en France et n'eut d'écho hors de l'enceinte des cercles d'initiés⁶⁷. Au cours des années 1990, le développement durable demeurait un « paradigme latent⁶⁸ » manquant d'éléments structurants cohérents pour guider l'action.

2. Rio, la reconnaissance aux yeux de tous

La perspective de la conférence de Rio a été un terreau fertile à la structuration de réseaux porteurs d'aspirations nouvelles. En 1990, sous l'impulsion du président de l'université américaine Tufts Jean Mayer, vingt-deux présidents d'établissements d'enseignement

⁶³ VINAYER (K.), « Barbara Ward, René Dubos, "Nous n'avons qu'une terre"; Sterling Brubaker, "To live on Earth: Man and his environment in perspective" », *Annales : Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 29, n° 3, 1974, p. 665.

⁶⁴ Programme des Nations Unies pour l'environnement, *L'avenir de l'environnement mondial 3 : le passé, le présent et les perspectives d'avenir*, De Boeck, Paris, Bruxelles, 2002.

⁶⁵ DURANCE (P.), CORDOBES (S.), *Attitudes prospectives : éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 61.

⁶⁶ BRODHAG (C.), « De l'émergence du développement durable à l'adoption de la stratégie nationale : une histoire bien française », in SMOUTS (M.-C.) (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, 2^e éd., Armand Colin, Paris, 2008, p. 76.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Reprenant l'expression du professeur G. Bruce Doern de l'université Carleton au Canada. Carleton (G. B.), « From sectoral to macro green governance: the Canadian Department of the Environment as an aspiring central agency », *Governance*, vol. 6, n°2, avril 1993, p. 172-193. Cité dans Rumpala (Y.), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Lormont : Le bord de l'eau, 2010, p. 69.

supérieur de plusieurs pays se réunirent à Talloires et s'engagèrent en signant la *Déclaration de Talloires* à renforcer le rôle civique et la responsabilité sociale de leurs institutions, à développer, créer et maintenir la durabilité⁶⁹. Un an plus tard, quelques mois avant qu'une délégation française encore peu préparée ne participe à la conférence de Rio, le président de la République François Mitterrand lança la première réunion d'ONG internationale. Les travaux menés par les mille deux cents représentants de près de cent cinquante pays ont conduit à la réalisation de l'*Agenda Ya Wananchi*, un appel pour un mouvement global dont le citoyen serait un acteur à part entière, pour un monde respectueux de l'environnement et socialement juste⁷⁰. Quelques mois plus tard, scientifiques et industriels du tabac et de l'amiante lancèrent l'*Appel de Heidelberg* et affirmaient que « l'humanité a toujours progressé en mettant la nature à son service, et non l'inverse [...] Les plus grands maux qui menacent notre planète sont l'ignorance et l'oppression, et non pas la science, la technologie et l'industrie [...] »⁷¹. L'écologie y apparaît irrationnelle, la science et l'industrie salvatrices.

Avec cent soixante dix-huit pays participants, la conférence de Rio est la plus importante jamais organisée. A l'issue des débats, plusieurs documents ont été signés, dont la *Déclaration de Rio* et le programme d'action pour le XXI^e siècle *Action 21*. Malgré un relatif échec souligné lors de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York cinq ans plus tard, une trajectoire était dès lors désignée, un processus d'institutionnalisation était lancé.

3. La reconnaissance des territoires comme acteurs du développement durable

Le programme *Action 21* consacre le rôle des collectivités territoriales en matière de mise en œuvre des principes directeurs du développement durable. Les Etats signataires s'étaient engagés, en vertu de l'article 28 du plan d'actions, à mettre en place les relais institutionnels nécessaires à la traduction de l'ensemble des mesures en politique nationale sous cinq ans. Selon un rapport du PNUE, seule une vingtaine d'entre eux avaient tenu leurs engagements élaboré une politique structurée et un quart œuvraient à sa mise en œuvre. En 1996, à Istanbul, la seconde Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) permit une mise en débat du droit au logement et du développement durable. La coopération des

⁶⁹ Actualisée quatre ans plus tard, la *Déclaration de Talloires sur les rôles civiques et les responsabilités sociales de l'Enseignement supérieur* dresse un plan d'action en dix points permettant d'amorcer et encourager la mobilisation des ressources internes et externes en matière de développement durable. En 2010, quatre cent treize écoles et universités s'étaient engagées dans cette voie.

⁷⁰ *Agenda Ya Wananchi : Citizens' action plan for the 1990's* [en ligne], Roots of the future conference, Paris, 17-21 décembre 1991.

⁷¹ SALOMON (M.), *Appel de Heidelberg* [en ligne], 1^{er} juin 1992. Disponible sur : <http://www.global-chance.org/IMG/pdf/GC1p24.pdf>. Consulté le 21 août 2012.

pouvoirs publics, de la société civile et des acteurs privés y a été reconnue comme essentielle pour assurer un développement urbain équilibré et durable.

Section 2. Construction européenne, investissement progressif et contradictoire en faveur de la durabilité

1. Le Conseil de l'Europe, bâtisseur de l'Europe durable

Le Conseil de l'Europe, dont le dessein « est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social⁷² », a joué un rôle pionnier en matière de protection de l'environnement. En 1962, il créa en son sein le premier organe de coopération intergouvernementale pour élaborer des « moyens d'action par des mesures concertées, afin que les ressources naturelles et le patrimoine biologique de l'Europe fassent l'objet d'une gestion efficace et ne soient pas mal utilisés, gaspillés ou détruits et que les Européens bénéficient d'un milieu physique et biologique sain et équilibré⁷³ ». Pour l'animer ont été créés deux comités, le Comité d'experts européens pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles la même année et le Comité sur la pollution de l'eau quatre ans plus tard. En faisant de l'année 1970 l'année européenne de la conservation de la nature, le Conseil de l'Europe signifiait son ambition d'impliquer chaque citoyen européen dans la quête du mieux vivre, de susciter chez lui le « sentiment d'être personnellement et socialement dépositaire de [son] patrimoine naturel », et la prise de conscience de la nécessité « de prendre des mesures à long terme pour une gestion rationnelle des ressources naturelles⁷⁴ ». Dès 1973, le Conseil de l'Europe a multiplié les conférences ministérielles et les conventions sectorielles en la matière. En 1983 paraissait la *Charte européenne de l'aménagement du territoire*.

2. L'Union Européenne, au-delà du marché et de la croissance

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est née d'un désir de croissance et d'optimisation de la production industrielle. Au début des années 1970, il est apparu que les préoccupations de la politique européenne ne pouvaient se limiter à la seule croissance

⁷² Article 1^{er}, *Statuts du Conseil de l'Europe*, Londres, 5 mai 1949.

⁷³ RENBORG (M.-S.), « 1970, année européenne de la conservation de la nature », *Nature, Loisirs et Forêt* [en ligne], ENGREF, Nancy, 1969, p. 593. Disponible sur : <http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/20304>. Consulté le 12 juillet 2012.

⁷⁴ *Ibid.*

économique sans considération pour les conditions de vie des hommes. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont exprimé cette préoccupation dans une déclaration commune lors du Sommet européen de Paris en 1972. Alors que des initiatives nationales se multipliaient de manière peu coordonnée, risquant de mettre à mal le fonctionnement du marché commun, il a été décidé que tout projet de disposition législative, réglementaire ou administrative relative à l'environnement et pouvant avoir une incidence sur le marché commun ou présenter un intérêt pour la Communauté devrait être notifié à la Commission qui pourrait alors s'y opposer dans un délai de deux mois⁷⁵.

En 1986, l'*Acte unique* introduit dans le *Traité instituant la Communauté européenne (TCE)* un titre élargissant les compétences de la Communauté en matière d'environnement et permet l'établissement d'une matière juridique explicite⁷⁶. Entré en vigueur en 1993, le *Traité sur l'Union européenne (TUE)*, ou *Traité de Maastricht* élève la préservation de l'environnement au rang de politique communautaire. Il encourage une « croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement⁷⁷ » de même qu'un « progrès économique et social de leurs peuples, dans le cadre de l'achèvement intérieur et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement⁷⁸ ».

Il a fallu attendre 1997 et le *Traité d'Amsterdam* pour qu'apparaisse le développement durable dans la rhétorique des institutions européennes. Le *Traité* plaide pour une approche transversale de l'environnement contribuant à la promotion du développement durable⁷⁹. Les Etats-membres s'y déclarent « déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe de développement durable [...]»⁸⁰.

La procédure législative ordinaire, initiée par le *Traité de Lisbonne*⁸¹, fait suite à la procédure de codécision introduite par le *Traité de Maastricht* et modifiée par le *Traité d'Amsterdam*. Elle est d'usage pour certaines questions environnementales. La procédure législative ordinaire fait du Parlement européen (PE), élu au suffrage universel depuis 1979, un co-législateur en lui permettant d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil de l'Union

⁷⁵ PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2011, p. 58.

⁷⁶ Titre VII : De l'environnement, *Acte unique européen*, JOCE L 169/25 du 29 juin 1987, Luxembourg, signé les 17 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

⁷⁷ Article 2, *Traité sur l'Union Européenne*, JO C 191 du 29 juillet 1992, Maastricht, signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

⁷⁸ Préambule, *Traité sur l'Union Européenne*, JO C 191 du 29 juillet 1992, Maastricht, signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

⁷⁹ Article 6 (ex article 3 C), *Traité sur l'Union Européenne*, JO C 340 du 10 novembre 1997, Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁸⁰ Protocoles, *Traité sur l'Union Européenne*, JO C 340 du 10 novembre 1997, Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁸¹ Article 294, *Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne*.

Européenne. Car elle accorde par la voix du PE la parole au peuple, la procédure législative ordinaire confère aux décisions une nouvelle légitimité et permet à la thématique environnementale de ne plus être l'apparat d'un exécutif technocratique.

3. La stratégie européenne de développement durable

Que l'Union européenne devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale », telle était l'ambition de la Stratégie de Lisbonne fixée en 2000 par le Conseil européen. Les lacunes en matière de protection de l'environnement seront palliées l'année suivante lors du Conseil européen de Göteborg. La Stratégie européenne en faveur du développement durable (SEDD) qui en est issue offre un nouveau cadre politique et entend se constituer comme un « catalyseur pour l'opinion publique et les décideurs politiques en vue d'influencer le comportement de la société⁸² ». Multipliant les actions et orientations, empilant une succession de programmes communautaires sans grande cohérence entre eux et demeurant évasive sur le contenu des dispositions, la SEDD manque de consistance et de clarté. Elle sera enrichie et sa lecture sera facilitée au gré des échanges et négociations. Dans sa version révisée de 2006, la SEDD prévoit une revue par les pairs des stratégies nationales en matière de développement durable (SNDD) et la publication biennale d'un rapport de situation sur l'ensemble du territoire.

D'un point de vue rationnel-instrumental, la SEDD ne peut résoudre le problème qu'elle s'était posée, souffrant d'une excroissance de règles procédurales et s'appuyant sur des instruments peu coercitifs qui l'empêchent d'avoir une réelle emprise sur les Etats-membres. Pourtant, au-delà du cadre purement réglementaire, la dimension normative. Les effets diffus ne sont pas négligeables. La SEDD permet la définition de trajectoires en s'appuyant sur la notion de développement durable, dont le caractère consensuel prévient toute remise en cause⁸³. La Stratégie Europe 2020 adoptée en juin 2010 prend la suite de la Stratégie de Lisbonne. Elle vise « une croissance intelligente, durable et inclusive » par l'atteinte d'objectifs chiffrés relatifs à l'emploi, aux investissements en recherche et développement, au

⁸² Europa, « Stratégie en faveur du développement durable », *Synthèse de la législation de l'UE* [en ligne], 18 décembre 2009. Disponible sur : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/-128117_fr.htm. Consulté le 27 août 2009.

⁸³ AUBIN (A.), « L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs », *Reflets et perspectives de la vie économique* [en ligne], 2011, p. 65-81.

changement climatique et à l'énergie, à l'éducation ainsi qu'à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Section 3. Affirmation de la responsabilité globale des villes

1. La campagne européenne des villes durables

Jusqu'à dans les années 1990, la question environnementale était l'apparat des zones rurales à faible densité et ne pénétrait que rarement les politiques urbaines. Alors que les acteurs environnementalistes locaux, souvent représentés dans les services municipaux, œuvraient de manière isolée et peinaient à agir sur les politiques urbaines, la campagne européenne des villes durables, lancée en 1994, se constitua telle une fenêtre d'opportunité leur permettant de diffuser, de légitimer et de faire exister leurs idées afin de débloquer les politiques publiques locales⁸⁴. Elle fit suite à la publication en 1990 du *Livre vert sur l'Environnement urbain* au sein duquel la Commission Européenne questionnait les principes de l'urbanisme moderne. Y étaient notamment soulignés les dysfonctionnements générés par une prévalence accordée au fonctionnalisme et au zonage dans les politiques urbaines et par le ciblage des politiques environnementales sur les zones rurales à faible densité. En s'appuyant sur les travaux conduits par des groupes d'experts de l'environnement urbain, la campagne européenne des villes durables a contribué à la légitimation du développement urbain durable. Elle a facilité la mise en réseau des collectivités locales et, par effet de mimétisme, l'échange de bonnes pratiques. Elle a en outre donné lieu à la signature le 27 mai 1994 de la *Charte d'Aalborg*, telle une anti-*Charte d'Athènes*, qui s'élevait contre une approche progressiste de l'urbanisme. Les villes européennes signataires reconnaissaient l'impact de la ville sur l'environnement et affirmaient la responsabilité des collectivités locales de s'imposer comme des acteurs-guides du changement⁸⁵. Un guide de mise en œuvre sera réalisé conjointement par le Sixth framework programme et le Directorate general for research de la Commission européenne dans le cadre du projet ACTOR (*Aalborg Commitments Tools and Resources*). Deux ans plus tard, la seconde conférence européenne sur les villes durables, ou conférence de Lisbonne, permit de prendre du recul vis-à-vis des recommandations énoncées à Aalborg et d'élaborer

⁸⁴ EMELIANOFF (C.), « La ville durable », *op. cit.*, p. 183.

⁸⁵ Charte des villes européennes pour la durabilité, Déclaration commune : les villes européennes pour la durabilité, 1. 1. : Le rôle des villes européennes : « [...] L'autorité locale est proche des problèmes environnementaux et la proche des citoyens ; elle partage les responsabilités avec les autorités compétentes à tous les niveaux, pour le bien-être de l'homme et de la nature.

une stratégie pour passer *De la Charte à la pratique*. Les conférences successives poursuivront cette dynamique de retour d'expérience et d'adaptation. Des conférences macro-régionales, centrées sur les villes baltiques ou méditerranéennes, soulignèrent la nécessité d'adapter la démarche aux spécificités locales tout en conservant une conception multipolaire de l'Europe.

Les fragilités, tensions et principaux obstacles à la ville durable ont été mis en évidence au gré des conférences. Parmi eux, une vision étroite de l'économie de marché, un manque de portage politique fort, une organisation administrative trop sectorisée et hiérarchisée et une trop faible implication des acteurs privés, entreprises et ONG, par manque de relais solides au sein des différents échelons décisionnels. Dix ans après avoir accueilli la première conférence européenne sur les villes durables, et alors que la campagne européenne subissait une crise organisationnelle et financière conduisant le commissaire européen à l'environnement à la démission, la ville d'Aalborg se fit hôte de celle qui donnera lieu aux *Engagements d'Aalborg*. Ratifié par six cents cinquante-neuf villes et collectivités, le texte se présente comme un cadre intégré incitant les signataires à prendre en compte les principes et objectifs du développement durable dans la définition de leurs politiques⁸⁶.

La *Charte de Leipzig* sur la ville européenne, adoptée en mai 2004, souligne que « l'Europe a besoin de villes et de régions où il fait bon vivre », un bon vivre qui n'est souvent accessible qu'aux plus privilégiés. Se déclinant à l'échelle internationale, régionale et nationale, la Campagne rassemblait en 2007 près de huit cent collectivités.

2. L'effort de sensibilisation des « passeurs »

La coordination et la mise en cohérence des programmes globaux et communautaires sont facilitées par la constitution de réseaux d'appui aux collectivités locales. Ils réalisent un travail de fond permettant une mise en relation des collectivités engagées dans une démarche de développement durable, une capitalisation des savoirs et un partage d'expériences pour que puissent être définies des méthodologies applicables à l'échelle locale⁸⁷. Ils les accompagnent

⁸⁶ Les *Engagements d'Aalborg* conduisent les signataires à s'investir sur dix points : 1. développer la démocratie participative et les partenariats avec les autres niveaux de gouvernement ; 2. Se doter d'une gestion intégrée pour la durabilité ; 3. Protéger les biens naturels communs ; 4. Promouvoir des modes de consommation et de vie durables ; 5. Développer un urbanisme et une planification durables ; 6. Favoriser la mobilité durable ; 7. Elaborer une politique locale de santé ; 8. Soutenir une économie locale vivante et durable ; 9. Réduire la pauvreté, les inégalités d'accès et les inégalités hommes/femmes ; 10. Réduire les émissions de GES, les impacts sur l'environnement global, renforcer la coopération décentralisée et travailler pour une justice environnementale.

⁸⁷ Bien qu'il ait gardé le même acronyme, l'ICLEI se présente aujourd'hui comme un réseau de « gouvernements locaux pour la durabilité ». Il regroupe à ce jour près de six cents soixante-dix collectivités dans plus de soixante-dix pays, dont treize en France, bien que d'autres collectivités hors réseau soient également engagées dans une démarche de développement durable.

dans une démarche réflexive et cohérente d'assimilation des enjeux du développement durable et portent leur voix lors de processus politiques multilatéraux.

Le Conseil international pour les initiatives environnementales (ICLEI) n'est certes pas le seul réseau engagé dans cette voie. Toutefois, il mérite d'être étudié tant son rôle a été prépondérant dans la diffusion du développement durable et de la démarche Agenda 21⁸⁸. Fondé en 1990 sous l'égide du PNUE, l'ICLEI entend favoriser l'atteinte des grands objectifs mondiaux en termes de développement durable par l'agrégation des actions locales. En 1991, il lance la campagne des villes pour la protection du climat ainsi que le programme de « communautés pilotes » pour la mise en œuvre de plans de réduction de CO₂ urbain et d'Agendas 21 locaux. Il prit part à la rédaction du chapitre 28 du programme d'actions pour le XXI^e siècle, *Action 21*, où est souligné le rôle primordial joué par les collectivités locales en matière de développement durable. Ce sont elles qui :

« [...] construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable⁸⁹ ».

La question climatique prit corps au début des années 1990. Lors du premier Sommet des maires sur le changement climatique qui se tint à New York en 1993, ICLEI lança la Campagne mondiale des villes pour la protection du climat afin d'intégrer les villes dans le processus de négociation sur le climat, mais surtout pour permettre une prise de conscience.

La même année, la Convention des responsables municipaux européens sur le changement climatique fera un pas de plus dans cette direction⁹⁰. Le nombre croissant de coalitions et réseaux interurbains constitués autour de thématiques fédératrices, comme le climat et l'énergie, témoigne d'une volonté croissante des collectivités de prendre part au débat international et de gagner en efficacité.

⁸⁸ Le terme « Agenda 21 » vient de l'Agenda pour le XXI^e siècle (*Agenda 21* ou *Action 21*) consacré lors de la CNUED de Rio. Il offre un cadre stratégique pour les collectivités locales. A ce sujet, voir Partie 2, Chapitre 2, Section 2.

⁸⁹ Article 1^{er}, « Principes d'action », *Chapitre 28 : Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21* [en ligne], Programme d'actions pour le XXI^e siècle *Action 21*. Disponible sur : <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action28.htm>. Consulté le 12 juillet 2012.

⁹⁰ OCDE, *Changement climatique : pour une mobilisation mondiale*, OECD publishing, 1999, p. 97

CHAPITRE 2

En France, de la légitimation à l'institutionnalisation massive

Les nouvelles perspectives soulevées par le développement durable se heurtent à des cadres réglementaires, politiques et fiscaux inadaptés. En France, la constitution du développement durable comme valeur légitime suivit une trame sinueuse, entre occasions manquées, sursauts de reconnaissance et de désaveu. Le phénomène est en un premier temps sous-estimé : la notion se situe hors du champ cognitif des élites politico-administratives et le milieu associatif français, exclu des arènes internationales, peine à se faire entendre. Sous les effets conjoints de la pression communautaire et internationale et d'un désir d'innovation technique, il apparaît *a minima* dans les rhétoriques officielles⁹¹.

Section 1. Une émergence difficile

1. L'environnement, un problème de société

Les premiers textes législatifs en matière d'environnement étaient essentiellement curatifs : l'ordonnance du 12 février 1806 concernant les ateliers, manufactures et laboratoires s'opposait à leur établissement en cas de risque d'insalubrité ou d'incendie, l'ordonnance du 14 janvier 1815 s'opposant aux établissements répandant une odeur insalubre ou incommode. Les années 1970 ont vu s'opérer une mutation dans la conception scientifique de la ville et de son rapport au milieu naturel, passant d'une étude de l'impact du milieu sur la ville à celle de l'impact de la ville sur le milieu. Le *Rapport Armand* constitue un tournant dans la pensée du rapport de la société à l'environnement. Commandé par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas le 24 octobre 1969 à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le *Rapport* s'inscrit dans une démarche prospective intégrant une dimension éthique et citoyenne⁹² et propose un programme de cent mesures relatives à l'élimination des nuisances, à la maîtrise des techniques de gestion des équilibres, de l'espace et du temps et au

⁹¹ VILLALBA (B.), « Le développement soutenable et les politiques publiques, interprétation restrictive et institutionnalisation extensive » in AUBERTIN (C.), VIVIEN (F.-D.) (dir.), *Le développement durable*, La documentation française, Paris, 2010, p. 80.

⁹² DAL CIN (P.), *De l'aménagement du territoire ... à l'aménagement de l'environnement : le cas français* [en ligne], Thèse de doctorat d'université en urbanisme et aménagement, Université de Reims Champagne Ardenne, 2004, p. 130. Disponible sur : <http://ebureau.univ-reims.fr/slide/files/quotas/SCD/theses/exl-doc/GED00000133.pdf>. Consultée le 28 août 2012.

renforcement des sanctions⁹³. Soutenu par le Président de la République Georges Pompidou qui plaidait en faveur d'une « morale de l'environnement⁹⁴ », le programme fut arrêté et approuvé en Conseil des ministres en juin 1970. En janvier 1971, la France vit naître en son sein le premier Ministère de l'Environnement que l'Europe ait connu. Ce « Ministère de l'impossible », pour reprendre les propos de celui qui se tenait alors à sa tête, Robert Poujade, avait pour ambition de répondre aux préoccupations de l'opinion publique relatives à la protection des espaces naturels mis à mal par les nuisances industrielles et la pollution. Pourtant, l'institution de ce ministère témoigne d'une conception restrictive de l'environnement par les élites politico-administratives, et son évolution au fil des législatures atteste de la difficulté qu'elles eurent à lui donner un sens⁹⁵.

Si pour certains les préoccupations environnementales relevaient d'un effet de mode, révélant une domination des plus aisés sur les plus démunis et cherchant à dissimuler les déficiences sociales, elles s'imposèrent dans le débat public jusqu'à constituer un enjeu politique majeur. Dans un discours prononcé à la Roche sur Yon le 23 janvier 1976, le Garde des Sceaux Jean Lecanuet plaidait en faveur « d'une reconnaissance d'un droit à la qualité de la vie » qui, « par son caractère vital, inaliénable et imprescriptible [...] s'apparente aux droits fondamentaux de la personne ». Le non-respect des règles protectrices de l'environnement relevait « d'un « comportement socialement dangereux ». Il croyait « nécessaire pour faciliter l'action des praticiens, de faire procéder à la rédaction du code de l'environnement⁹⁶ » alors même que la codification était considérée comme « impossible » du fait de la diversité des sources de droit. Deux ans plus tard, la *Charte de la qualité de vie* présentée le 4 janvier en Conseil des ministres par Michel d'Ornano est soutenue par le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing à quelques mois des élections législatives. Elle promet de « rendre les villes plus humaines », de « mieux vivre ensemble », un « épanouissement de la personne⁹⁷ ». S'en traduit une inflation réglementaire et législative curative, voire préventive, qui altère la libre jouissance de droits sociaux⁹⁸. Malgré les nombreux discours d'experts insistant sur la nécessaire transversalité dans la prise en compte des thématiques environnementales, une

⁹³ PRIEUR (M.), *op. cit.* p. 31.

⁹⁴ POMPIDOU (G.), Discours prononcé à Chicago le 28 février 1970, *in* PRIEUR (M.), *op. cit.*, p. 7.

⁹⁵ Voir en annexes : Tableau 4. : Intitulés des structures administratives, ministres et secrétaires d'Etat en charge de l'environnement depuis 1970.

⁹⁶ LECANUET (J.), Discours d'inauguration du tribunal de grande instance de la Roche sur Yon du 23 janvier 1976, *Revue juridique de l'environnement*, 1976, n° 3-4, p. 10-13.

⁹⁷ BERNARDOT (M.-J.), « La droite fait des risettes aux "verts" », *L'Unité* [en ligne], n°278, 01 janvier 1978. Disponible sur : http://bases.ourouk.fr/unite/u-result_frame.php?catalogueID=8122&Rubrique=Soci%C3%A9t%C3%A9. Consulté le 27 août 2012.

⁹⁸ DAL CIN (P.), *op. cit.*, p. 131.

forte sectorisation en limite la portée effective. Le ministère de l'environnement souffre alors d'une faible reconnaissance qui l'empêche de peser dans la prise de décision et son action se limite à quelques menus secteurs, la qualité de vie et les milieux naturels. Au-delà, les questions relatives à l'eau, à l'air, à la mer et aux sols, à l'industrie et aux infrastructures, doivent être traitées conjointement avec d'autres ministères, de l'équipement, de l'industrie et de la santé, notamment. Il s'enferma un peu plus dans des thématiques trop liées aux milieux naturels par l'adoption de trois textes majeurs, la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet et aux installations classées du 19 juillet 1976, la loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985, dite loi Montagne, et la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 4 janvier 1986, dite loi Littoral. Soulignons néanmoins une timide reconnaissance du rapport de l'homme à son milieu et une volonté de l'inclure en tant que citoyen à la prise de décision par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau : le public doit être tenu informé et ses impressions recueillies pour tout projet d'aménagement du territoire pouvant affecter l'environnement⁹⁹. Les années 1980 témoignent d'un changement de logique où écologie et économie ne s'opposent plus de manière frontale mais sont appelées à s'adapter l'une à l'autre¹⁰⁰. A la fin de la décennie suivante, la pression de mouvements associatifs et la multiplication des travaux d'écologie politique facilitent son appropriation dans l'espace politique¹⁰¹.

2. Instabilité, querelles et manigances : reconnaissance en pointillés du développement durable

En 1990, en amont des élections régionales de 1992, François Mitterrand impulsa la création d'un second parti écologiste proche des valeurs portées par le parti socialiste (PS). Génération Ecologie (GE) se distinguait des Verts tant par ses idées que sa dialectique et déclarait, notamment, que « tout être humain digne de ce nom doit préférer l'Antarctique compter un ou deux phoques de moins que plutôt que de voir un père ou une mère de famille chômeur de longue durée se retrouver dans l'impossibilité d'élever correctement ses enfants¹⁰² ». L'écologisme social porté par GE s'oppose à un écologisme « radical » pris pour cible par les

⁹⁹ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF, 13 juillet 1983, p. 2 156.

¹⁰⁰ RUMPALA (Y.), *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques* L'Harmattan, Paris-Budapest-Turin, 2003.

¹⁰¹ DEZALAY (Y.), « De la défense de l'environnement au développement durable », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, 2007. p. 66-79.

¹⁰² BRODHAG (C.), *op. cit.*, p. 78.

campagnes d'affichage « Ecolos = Fachos », conduisant les Verts à délaissier le courant naturaliste. La même année, rapporte l'ancien conseiller régional écologiste Marc Faivet, Brice Lalonde¹⁰³ convoqua « très officieusement » plusieurs groupes écologistes et syndicats défavorables au projet d'installation nucléaire Mélox. Car il ne disposait d'une assise suffisante pour s'y opposer lui-même, il leur demanda s'ils seraient en mesure, « en quelques semaines, de lever une protestation populaire importante contre le projet¹⁰⁴ ». Le 9 octobre, une irruption saisissante de la question environnementale dans l'arène parlementaire donna lieu à l'adoption du Plan national pour l'environnement. Ce « Plan vert » s'inscrit dans une logique contractuelle et non réglementaire reposant sur le partenariat, la participation et la transversalité. En instituant les plans municipaux, il permet d'insérer le champ social et de favoriser l'action locale¹⁰⁵. Le manque de moyens financiers et humains, de « bras fonctionnels sur le territoire » et de continuité ministérielle, empêcha ce Plan de s'imposer durablement¹⁰⁶. Entre 1990 et 1992, soixante-dix-huit plans expérimentaux ont été signés et soulignent la difficulté méthodologique. Le développement durable apparaît pour la première fois en droit interne à l'article 1 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Les principes de précaution, de participation, de prévention et de pollueur payeur sont désormais codifiés¹⁰⁷. L'Etat témoigne de sa volonté d'être à la fois précautionneux, préventif et correcteur, éducateur et transparent. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite Loi Pasqua, témoigne de l'investissement croissant de l'Etat au niveau local et signe le passage d'une logique d'équipement à une logique de développement¹⁰⁸, voire de développement durable auquel il est fait référence en son article 2 : « Le schéma national d'aménagement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable¹⁰⁹ ».

¹⁰³ Au poste de Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs pour la période 29 mars 1989 – 2 octobre 1990.

¹⁰⁴ CRIE (H.), RIVASI (M.), *Ce nucléaire qu'on nous cache*, Albin Michel, Paris, 1998.

¹⁰⁵ DAL CIN (P.), *op. cit.*, p. 209.

¹⁰⁶ LASCOURMES (P.), LE BOURHIS (P.), *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions générales de l'environnement*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 79.

¹⁰⁷ Article L. 110-1 du Code de l'environnement.

¹⁰⁸ DENIEUIL (P.-N.), « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement* [en ligne], n°142, 2008, p.113-130. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-113.htm. Consulté le 12 juin 2012.

¹⁰⁹ Article 2, loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31, 5 février 1995, p. 1 975.

Section 2. Animer la politique gouvernementale

1. Se doter d'organes consultatifs

La décennie 1990 vit être progressivement institués des organismes publics en charge de l'animation de l'activité gouvernementale et des politiques locales en matière de développement durable.

Afin de répondre aux engagements pris dans le cadre du programme *Action 21* et permettre une coordination nationale des politiques en matière de développement durable¹¹⁰, la France se dota d'organismes consultatifs qui ont souffert d'une mauvaise intégration au sein de la machine ministérielle et d'une fragilité due aux alternances gouvernementales¹¹¹. Le 8 mars 1993, le Conseil pour les droits des générations futures est placé auprès du Président de la République pour traiter des « questions relatives à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques et de leur cohérence avec les objectifs définis à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement¹¹² ». Le 29 mars, alors que le pays entre dans une seconde période de cohabitation, la Commission française du développement durable (CFDD) est créée auprès du Commissariat au plan, par décret du Premier ministre. Rendue opérationnelle l'année suivante, elle n'a pas constitué d'espace de concertation entre acteurs publics et privés comme elle le devait mais devint un organe consultatif fournissant au gouvernement une expertise en matière de développement durable et promouvant les orientations de la politique nationale en la matière. Considérée comme étant peu représentative des acteurs les plus impliqués, la CFDD n'eut d'influence majeure jusqu'à ce qu'elle soit relancée l'année suivante par Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement. Lorsqu'en 1995 Jean-Pierre Souviron est nommé à sa tête, succédant à Bernard Esambert, il refusera de conduire quelque action sans lettre de mission. Témoignage d'un désinvestissement du Premier ministre et du Commissariat au plan en la matière, aucune lettre ne lui sera envoyée. Le premier gouvernement Juppé porta Corinne Lepage à la tête du Ministère de l'Environnement, qui parvint à y rattacher la CFDD. Le développement durable perd dès lors son caractère transversal mais jouit d'un portage politique fort, condition première de son assimilation. Si l'interministérialité présente le triple avantage de faciliter la

¹¹⁰ Article 38.40 du Programme *Action 21* : « Les Etats jugeront peut-être utile de mettre en place un mécanisme de coordination nationale chargé de veiller à l'application du programme Action 21. Mettant à profit dans ce contexte les compétences spécialisées des organisations non gouvernementales, ils pourraient présenter des communications et toute autre information utile à l'Organisation des Nations Unies. »

¹¹¹ VILLALBA (B.), « Le développement soutenable et les politiques publiques », *op. cit.*, p. 86.

¹¹² Article 1^{er} du décret n° 93-298 du 8 mars 1993 portant création du Conseil pour les droits des générations futures, JORF n°58, 10 mars 1993, p. 3 716.

coordination des objectifs et de favoriser la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques¹¹³, « il vaut mieux un ministre convaincu avec un peu moins de responsabilités qu'un Premier ministre qui ne l'est pas », affirmait Christian Brodhag¹¹⁴.

2. *Elaborer une stratégie*

La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) est le fruit de compromis institutionnels entre différents ministères, toutefois soumise aux priorités fixées par le ministère de l'Environnement. Dès 1996, Corinne Lepage lança une réflexion de fond sur la stratégie nationale en matière de développement durable. Cette année-là, les régions furent sollicitées dans le cadre d'assises régionales du développement durable. Les conclusions des échanges combinées au travail d'expertise conduit par la CFDD ont permis la définition de la position nationale. Des avancées sont notables en matière de démocratisation de la prise de décision, de transports et d'aménagement du territoire. Toutefois, Bruno Villalba souligne le travail de filtrage et de réécriture qui fut effectué par les différents ministères en amont des assises nationales du développement durable, tenues le 16 décembre 1996. En 1997, suite au changement de majorité, la fusion du Ministère de l'Aménagement du territoire et de celui de l'environnement sous le gouvernement Jospin permet une pénétration des préoccupations environnementales dans les politiques d'aménagement et fait des territoires des acteurs-clefs du développement durable. Dominique Voynet, nommée ministre, n'avait selon Christian Brodhag qu'une considération limitée pour la CFDD du fait du système des dépouilles¹¹⁵ et concentra ses efforts sur les questions d'aménagement du territoire au détriment du reste. Son successeur, Yves Cochet, chercha à renforcer le rôle d'une SNDD délaissée sans parvenir à donner corps à ses *Propositions pour une SNDD* présentées en 2002. Roselyne Bachelot poursuivit ses efforts et la rendit plus institutionnelle. Elle affilia des Hauts fonctionnaires du développement durable à chaque ministère, et instaura le Comité interministériel pour le développement durable (CIDD) et le Conseil national du développement durable (CNDD)¹¹⁶. Composé de quatre-vingt-dix agents répartis en quatre collèges – les collectivités territoriales, les acteurs économiques, organisations professionnelles et syndicales, les associations et organisations non gouvernementales et les associations de consommateur – et de personnalités qualifiées, le CNDD se doit d'élaborer, animer, coordonner et assurer le suivi de la politique

¹¹³ CATTEAU (D.), « Interministérialité : principes et finalités », *Blog d'Alain Lambert* [en ligne], 9 février 2006. Disponible sur : <http://www.alain-lambert-blog.org/2006/02/348-la-lolf-interministerialite-1-principes-et-finalites/>. Consulté le 23 août 2012.

¹¹⁴ BRODHAG (C.), *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Créé par décret le 13 janvier 2003.

gouvernementale en matière de développement durable, de veiller à ce que les opérations menées par chaque ministère soient en accord avec cette ligne de conduite, et de produire des études et rapports par saisine d'un membre du gouvernement ou par autosaisine. En 2003, son premier rapport, intitulé *Première contribution du Conseil national du développement durable*, tâcha d'intégrer les orientations européennes et internationales majeures à un plan d'action qui sera peu suivi.

Section 3. Consécration du développement durable pour un *New Deal* écologique

1. La Charte de l'Environnement, une consécration en demi-teinte

« Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une Charte adossée à la Constitution, aux côtés des Droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux. [...] La protection de l'environnement deviendra un intérêt supérieur qui s'imposera aux lois ordinaires », déclarait Jacques Chirac lors de la campagne présidentielle de 2002¹¹⁷. S'il ne fut pas le premier à soumettre cette idée – elle fut proposée à plusieurs reprises dès 1970 – il a été le dernier. Suite à son élection, le 5 juin 2002, fut constituée conformément à l'usage une « commission des sages » présidée par Yves Coppens en vue de préparer le projet de loi constitutionnelle. Les travaux préparatoires furent le théâtre de maints heurts, tout particulièrement vis-à-vis du principe de précaution que nombreux refusèrent d'élever au statut de principe constitutionnel, les Académies des Sciences et de Médecine soulignant notamment qu'il serait une négation de la loi Barnier. Les différends ont surtout signifié des conceptions divergentes quant à la place de la science et des techniques. Le principe de précaution fut toutefois intégré, bien qu'allégé, au projet de loi sous la pression du Président de la République. Présenté au Parlement par le gouvernement en juin 2003, légèrement différent de celui élaboré par la Commission consultative, il ne sera soumis au vote qu'une année plus tard. Ce délai laisse entendre le peu d'enthousiasme suscité par la thématique environnementale. Adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en Congrès à 531 voix contre 23 et 111 abstentions – les groupes socialistes et communistes ayant refusé de prendre part au vote – la *Charte de l'environnement* érige « le droit à l'environnement en “liberté

¹¹⁷ CHIRAC (J.), *Déclaration sur les propositions en matière d'environnement, développement durable et lutte contre les pollutions* [en ligne], Avranches, 18 mars 2002. Disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000069.html>. Consulté le 16 juillet 2012.

fondamentale” de valeur constitutionnelle¹¹⁸ ». L'article 6 établit que « les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social¹¹⁹ ». Il entend engager une modernisation des administrations publiques en faisant du développement durable le cadre général de leur action. Les notions juridiques peu claires ont été éclaircies par le séminaire gouvernemental du 23 mars 2005.

Malgré l'élévation des principes susmentionnés au rang constitutionnel, la *Charte de l'environnement* est à l'étude imparfaite, reprend des principes existants en droit international, communautaire ou de l'environnement et promeut une conception affaiblie du développement durable. Il s'agirait pour certains « d'obligations à caractère politique et non d'obligations juridiques¹²⁰ ». L'inscription juridique serait alors surtout à valeur déclaratoire.

Nombreux furent ceux qui décrièrent la posture électoraliste d'un Jacques Chirac indûment « plus vert que les verts¹²¹ », qui récusèrent l'emballement médiatique autour d'un projet de loi qui témoigne surtout d'un « simple effet d'affichage¹²² », qui la qualifièrent de liberticide car potentiellement contraire au droit de propriété ou à la liberté du commerce et de l'industrie¹²³, qui en questionnèrent la légitimité dans la mesure où il ne fut soumis au référendum mais à un questionnaire sur Internet. La *Charte de l'environnement*, un leurre pour ceux qui n'y voient qu'un moyen de « faire de la politique [par des] méthodes de hussard¹²⁴ ». Pourtant, le leurre serait d'en négliger la portée. Elle fait du droit de l'environnement le droit de chacun et non de tous, un droit subjectif, une « prérogative individuelle reconnue et sanctionnée par le droit objectif qui permet à son titulaire de faire, d'exiger ou d'interdire quelque chose dans son propre intérêt ou, parfois, dans l'intérêt d'autrui¹²⁵ ». Sa portée normative est variable, mais cela ne diffère en rien des autres droits fondamentaux. En outre, la *Charte de l'environnement* permet une mise en visibilité de la thématique et lui confère un caractère solennel qu'elle n'avait encore jamais eu et place

¹¹⁸ Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, Ordonnance du patrimoine naturel du 29 avril 2005 n° 050082805.

¹¹⁹ Loi constitutionnelle n°2005-205 relative à la Charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 et promulguée le 1^{er} mars par Jacques Chirac, Président de la République.

¹²⁰ GELARD (P.), Rapport n° 352 (2003-2004) fait au nom de la commission des lois, 16 juin 2004.

¹²¹ « Chirac en vert », *Le Monde*, 26 juin 2003, in PRIEUR (M.), « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? » [en ligne], *Pouvoirs*, n°127, 2008, p. 49-65. Disponible sur : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2008-4-page-49.htm. Consulté le 27 août 2012.

¹²² HOLLANDE (F.), in *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ EMMANUELLI (H.), Entretien, *Le Monde*, 28 février 2005, p. 7

¹²⁵ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 1996.

l'éthique de la responsabilité envers l'environnement, l'autre et les générations futures sur le devant de la scène.

2. Le Grenelle Environnement ou l'affirmation d'une stratégie

Candidat à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Hulot contribua à la mise en visibilité du développement durable en effectuant un important travail de lobbying. Il imposa son *Pacte Ecologique*¹²⁶ au cœur du débat, mobilisa l'opinion publique et engagea de nombreux candidats à se saisir de la question écologique. Parmi eux, Ségolène Royal (PS, Parti socialiste), Marie-George Buffet (PCF, Parti communiste français), Dominique Voynet (Les Verts), François Bayrou (UDF, Union pour la démocratie française), Nicolas Sarkozy (UMP, Union pour un mouvement populaire). Le 6 mai 2007 succédait à Jacques Chirac à la présidence française le candidat UMP Nicolas Sarkozy avec 53,06% des suffrages. Bien qu'il n'ait manifesté de profond intérêt pour les thématiques écologistes lors de la campagne, il initia quinze jours plus tard, le 21 mai, le Grenelle Environnement suivant une annonce de l'alors ministre de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables Alain Juppé. Grenelle, une appellation lourde de sens, qui rappelle les accords de Grenelle signés en plein mouvement contestataire de mai 1968, à l'issue de deux jours de négociations intenses entre le gouvernement, le patronat et les représentants des organisations syndicales. Autres temps, crises toujours. Le Grenelle Environnement présente l'avantage d'une méthode de concertation fondée sur la gouvernance à cinq, permettant le dialogue entre les membres de cinq collèges voulus représentatifs des acteurs du développement durable : l'Etat, les collectivités locales, les syndicats, le patronat, les associations et organisations non gouvernementales. Le Grenelle Environnement se découpa en quatre phases, trois d'élaboration et une de contrôle *a posteriori*.¹²⁷

Promulguée le 3 août 2009, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ou loi Grenelle 1, fixe « les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la

¹²⁶ Réalisé avec le Comité de Veille Écologique. Propose une série de cinq mesures concrètes applicables techniquement et juridiquement dès le début du mandat du nouveau Président de la République : la création d'un poste de vice-premier ministre chargé du développement durable ; l'instauration d'une taxe carbone en croissance régulière ; la réorientation des subventions agricoles vers une agriculture de qualité ; la systématisation des procédures de démocratie participative ; la mise en place d'une politique éducative et sensibilisatrice à l'écologie et au développement durable.

¹²⁷ Voir en annexes : graphique 2 : Les étapes du Grenelle Environnement

santé, préserver et mettre en valeur les paysages. »¹²⁸ Plus technique en matière de normes, la loi portant engagement national pour l'environnement, ou loi Grenelle 2, fut promulguée le 12 juillet 2010.

3. Les ambitions et les contradictions du Grenelle

Lors de son lancement, le dispositif Grenelle devait permettre de changer de modèle de développement sans délaissier la croissance¹²⁹. Par les textes, il contribue en effet à la promotion du développement durable, reprenant largement les propositions non mises en œuvre dans le cadre de la SNDD et intégrant les dimensions sociales et globales au droit de l'urbanisme qui n'est dès lors plus seulement un droit de l'organisation de l'espace urbain. Les obligations procédurales sont dès lors étendues en termes d'évaluation, d'information et de participation du public. Le Grenelle permet d'articuler au sein d'un seul schéma régional les objectifs nationaux, régionaux et infra-régionaux en matière de climat, d'air et d'énergie¹³⁰. Leur atteinte est favorisée par une adaptation des instruments fiscaux et financiers, notamment pour le traitement des déchets municipaux, en faisant fluctuer le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ou des émissions de gaz à effet de serre en permettant aux agglomérations de plus de trente milles habitants disposant d'un plan de déplacement urbain de mettre en place des péages urbains. Les communes et Etablissements publics de coopérations intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants sont contraintes d'adopter un plan-climat territorial et de présenter annuellement un rapport de situation en matière de développement durable avant que le budget ne soit voté¹³¹.

Le Grenelle permet également un renforcement des pouvoirs locaux. Les préfets voient leur rôle conforté dans le contrôle des objectifs de développement durable dans le cadre des SCOT et PLU¹³², et les communes en matière d'assainissement non collectif

Toutefois, des omissions, fortuites ou volontaires, de la question de la mer et du littoral¹³³ à celle du nucléaire, réduisent la portée d'un texte déjà considérablement édulcoré sous l'effet

¹²⁸ Article 1^{er} de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179, 5 août 2009, p. 13031.

¹²⁹ TUOT (T.), *Le Grenelle de l'environnement : rapport général*, Ministère de l'écologie, du développement, et de l'aménagement durables, Secrétariat d'Etat de l'écologie, octobre 2007.

¹³⁰ Articles 68 et 68 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179, 5 août 2009.

¹³¹ Article 255 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179, 5 août 2009.

¹³² Articles 14, 17 et 19 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179, 5 août 2009.

¹³³ Pour pallier aux insuffisances du Grenelle Environnement en la matière, un Grenelle de la mer a été lancé en 2009.

des lobbys¹³⁴. On souligne la reconduction du programme autoroutier qui accentue le morcellement du territoire en dépit de l'exigence de préservation de la biodiversité. Ses deux cent soixante-huit mesures ont fait naître nombre de catégories de plans, programmes et orientations aux contours juridiques incertains, une profusion d'instruments financiers et fiscaux difficilement applicables. Ainsi, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) s'ajoutent aux directives territoriales d'aménagement (DTA) et les plans de prévention des risques naturels (PPRN) se voient adosser des plans de prévention spécifiques aux inondations. Les schémas régionaux de cohérence écologique instaurant les trames vertes et bleues (TVB) s'ajoutent aux schémas régionaux éoliens, aux schémas d'assainissement, aux plans climat-énergie territoriaux (PCET) et aux projets territoriaux de développement durable. Le dispositif Grenelle semble complexe, coûteux, sans garantie, ni « épaisseur institutionnelle, ni temporelle ». Ses mesures n'étant pas contraignantes, sa bonne application dépend de la seule bonne volonté des collectivités territoriales qui ne se verront infliger aucune sanction si elles n'en font pas preuve. Lefèvre et Renard y voient là un risque considérable de « multiplication de nids à contentieux » engendrant une montée de l'insécurité juridique.

Il n'a pour sa mise œuvre d'administration propre et peine à s'inscrire dans le temps des « politiques ordinaires », alors que, face à lui, un pouvoir politico-administratif, avec sa propre temporalité et des propres priorités.¹³⁵

4. Les limites du Grenelle

Novation politique¹³⁶ pour certains, habile manœuvre¹³⁷ pour d'autres, les résultats de ce qui aurait dû faire figure de « New Deal écologique » sont aujourd'hui largement contestés.

Si des avancées sont notables – plus de 90% des décrets d'application du Grenelle ont été finalisés et la durabilité est aujourd'hui placée au cœur des politiques publiques¹³⁸ – la dynamique du Grenelle est en perte de vitesse. On observe des reculs sur presque toutes les thématiques, avec l'abandon de certains engagements comme le développement durable du fret ferroviaire ou la taxe carbone. Le rapport de la Cour des Comptes publié au mois de

¹³⁴ LEFEVRE (B.), RENARD (V.), *op. cit.*, p. 11.

¹³⁵ VILLALBA (B.) « Le développement soutenable et les politiques publiques : ... ». p. 97.

¹³⁶ BOY (D.), « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, n°134, 2010.

¹³⁷ DELEAGE (J.-P.), « Grenelle de l'environnement. Le sarkozysme à l'assaut de l'écologie politique », *Ecologie & Politique*, n°135, 2010.

¹³⁸ Article 6 de la *Charte de l'environnement*, 2004 : « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable [...] ».

janvier 2012 soulignait le déséquilibre du volet fiscal du Grenelle, un dispositif trop ambitieux dont l'Etat français n'a su assumer le coût.

Du Grenelle à la désaffection, il n'y a qu'un pas. Deux ans après avoir traité d' « urgence écologique » lors du discours de mise en œuvre du Grenelle, Nicolas Sarkozy lança au Salon de l'Agriculture, poussé par un désir de reconquête de l'électorat agricole : « les questions sur l'environnement, ça commence à bien faire ». Depuis 2010, la désaffection de Nicolas Sarkozy pour les thématiques écologiques est allée croissant. Courtisant les communautés rurales, il argue de la simplification des règlements relatifs à l'agriculture et à la chasse, trop « tatillons » selon lui. Officialisés par L'Elysée le 22 février dernier, la démission et le non remplacement de Nathalie Kosciusko-Morizet au poste de ministre de l'écologie, alors nommée porte parole de la campagne de Nicolas Sarkozy, soulignerait le peu d'attention accordée par l'UMP aux problématiques écologistes.

CHAPITRE 3

La territorialisation du développement durable : reconnaissance de la pertinence de l'échelon infra-étatique

Si les préoccupations environnementales exprimées dans les arènes de discussion internationales ont contribué à faire de la ville durable un paradigme structurant de l'action publique, son émergence en France compte également sur les travaux réalisés en matière de mutabilité urbaine, qui donnèrent lieu à la construction d'outils et de méthodes adaptés. Alors qu'au gré des publications scientifiques et rapports institutionnels, la ville s'est constituée comme un acteur privilégié du développement durable permettant « l'appropriation du thème par la société civile¹³⁹ », l'aménagement urbain – étalement urbain, ségrégation spatiale et transports – a été perçu comme un enjeu majeur de la durabilité¹⁴⁰. Au sein de ce chapitre, nous constaterons que l'émergence de la ville compacte comme modèle dominant de ville durable, malgré ses paradoxes, a conduit à de nombreux investissements en matière de maîtrise de l'espace¹⁴¹ (section 1). Nous soulignerons l'investissement de l'Etat central en matière de développement durable par l'élaboration d'un plan d'actions (section 2) et son effort de structuration des enjeux par l'élaboration de moyens d'action spécifiques aux collectivités locales (section 3).

Section 1. La lutte contre l'étalement urbain : condition élémentaire d'émergence de la ville durable

1. La ville compacte : archétype paradoxal de la ville durable

Pour Lefèvre et Renard, la quête d'une forme urbaine idéale est chose vaine, « un projet du passé, s'inscrivant dans un urbanisme des démiurges dont la dictature des marchés a sonné le glas¹⁴² ». Il se peut être maintes formes urbaines durables, et la ville compacte n'est que l'une

¹³⁹ EMELIANOFF (C.), *La ville durable, un modèle émergent : géoscopie du réseau européen des villes durable* » 1999

¹⁴⁰ ANDRES (L.), BOCHET (B.), « Ville durable, ville mutable, quelles convergences en France et en Suisse ? » *Revue d'économie régionale et urbaine* [en ligne], octobre 2010, p. 729-746. Disponible sur :

¹⁴¹ Il n'est ici question de dresser un panorama exhaustif des plans, lois, mesures et instruments conduisant les collectivités locales à se saisir de la maîtrise de l'espace. Pour une brève présentation des principaux documents d'urbanisme, voir en annexes : Tableau 5 : Les principaux documents de planification territoriale et d'aménagement durable du territoire.

¹⁴² LEFEVRE (B.), RENARD (V.), *op. cit.*, p. 7.

d'entre elles. Elle est celle qui poursuit son développement dans les limites déjà déterminées par l'agglomération¹⁴³ et permet de réaliser des économies d'échelle en termes de surface bâtie et de réseaux de transports. Faire le pari de la compacité, c'est préserver la surface agricole utile (SAU), limiter les impacts sur la diversité biologique, c'est préserver les commerces de proximité, c'est reconstruire la ville sur la ville, requalifier les quartiers désertés et les habitations collectives vieillissantes, c'est rendre le logement durable, flexible et adaptable aux parcours personnels et professionnels de ceux qui l'habitent¹⁴⁴. Sa consécration par la sphère politico-administrative résulte plus d'une mobilisation des acteurs publics confrontés à la nécessité de réguler le marché foncier existant que d'une forte préoccupation de limiter l'imperméabilisation des sols ou de préserver la SAU¹⁴⁵. Le renouvellement urbain s'est dès lors imposé comme un vecteur de redynamisation des zones en difficulté – friches et quartiers d'habitat défavorisés sur le marché foncier – et d'amélioration de la qualité de vie, par la réhabilitation de logements sociaux et par la structuration des axes de transports et de l'équipement public¹⁴⁶.

Aujourd'hui encore se poursuit un débat initié au lendemain de la révolution industrielle, entre les partisans de la ville diffuse et ceux de la ville compacte. Si l'étalement urbain n'est pour certains qu'une phase d'adaptation morphologique témoignant du caractère émergent de la ville, d'autres y voient une menace pour l'environnement et la compétitivité entre les villes¹⁴⁷. Le *Livre vert sur l'environnement urbain* de l'Union Européenne prônait « le village dans la ville » et faisait de la compacité un gage de durabilité¹⁴⁸. Mais la ville compacte est naturellement dense, niant la promesse faite dans les années 1970 d'un apaisement des conflits de voisinage, ethniques et générationnels par l'accès à la propriété d'un pavillon pour tous¹⁴⁹. Dans l'imaginaire collectif, la densité évoque les grands ensembles, l'inconfort et la promiscuité, le manque d'espace privatif, le cloisonnement. Il est vrai que la concentration de populations peut entraîner des phénomènes de congestion et une dégradation de la qualité de

¹⁴³ Comité de perspective du Comité 21, *La ville, nouvel écosystème du XXI^e siècle : ville, réseaux, développement durable*, rapport 2011-2012, p. 38.

¹⁴⁴ Centre d'analyse stratégique, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité » [en ligne], Note de synthèse n°246, 21 octobre 2011. Disponible sur : www.strategie.gouv.fr. Consulté le 18 juillet 2012.

¹⁴⁵ Voir en annexes : Graphique 3 : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (1995)

¹⁴⁶ ANDRES (L.), BOCHET (B.), « Ville durable, ville mutable, quelles convergences en France et en Suisse ? » *Revue d'économie régionale et urbaine* [en ligne], octobre 2010, p. 729-746. Disponible sur :

¹⁴⁷ BERNIE-BOISSARD (C.), CHEVALIER (D.), « Développement durable, discours consensuels et pratiques discordantes : Montpellier et Nîmes », *Espaces et sociétés*, n°146, 2011, p. 53.

¹⁴⁸ Commission Européenne, *Livre vert sur l'environnement urbain*, CEE, Bruxelles, 1990.

¹⁴⁹ BERNARDOT (M.-J.), « La droite fait des risettes aux "verts" », *L'Unité* [en ligne], n°278, 01 janvier 1978. Disponible sur : http://bases.ourouk.fr/unite/u-result_frame.php?catalogueID=8122&Rubrique=Soci%C3%A9t%C3%A9. Consulté le 27 août 2012.

vie, tout particulièrement pour les ménages aux revenus modestes. Pourtant, il est aussi un risque de paupérisation des lotissements pavillonnaires comme ce fut le cas pour les grands ensembles. Comme le soulignait Cristina Conrad, ancienne présidente de l'Ordre national des architectes, l'étalement urbain tend à reproduire « à l'horizontale les caractéristiques des banlieues : cités-dortoirs, espaces sans âme, répétitivité, uniformité, banalité architecturale, absence d'espaces publics de rencontre. Chacun le sait, mais qui ose dire que le mitage, la marée pavillonnaire, détruisent le paysage, l'identité des lieux et le sentiment d'appartenance¹⁵⁰ ».

2. La volonté de maîtrise de la forme urbaine

Déjà, en 1977, alors que les politiques du logement favorisaient l'accès à la propriété individuelle, la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme faisait paraître *Attention mitage !*, au sein duquel elle soulignait le coût engendré par l'étalement urbain¹⁵¹.

Les politiques de revitalisation des centres urbains, de réorganisation polycentrique, de planification intégrée des systèmes de transports et de reconstruction de ville sur la ville ont contribué à imposer le modèle de ville compacte¹⁵². Nous retiendrons quatre textes législatifs majeurs témoignant de l'injonction institutionnelle en la matière, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU ou loi Gayssot-Besson, précisée par la loi Grenelle 2 abordée précédemment. Ces quatre textes ont pour ambition de favoriser le passage d'une approche figée à une approche dynamique et durable de l'aménagement, plus proche des réalités locales, et consacrent la maîtrise de l'espace et la mixité socio-spatiale. L'intercommunalité apparaît comme un échelon de réflexion particulièrement pertinent pour traiter certains aspects du développement durable, comme la prise en compte du territoire naturel, l'environnement, les transports et le développement économique.

La *LOADDT*, qui est la première à faire figurer dans son intitulé même l'occurrence « développement durable », fait du « développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de

¹⁵⁰ COULAUD (D.), *L'automoville : ville, automobile et mode de vie*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 257.

¹⁵¹ *Ibid.* et RENARD (V.), « Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ? », *Métropolitiques* [en ligne], 06 juin 2011. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etalement.html>. Consulté le 2 septembre 2012.

¹⁵² ANDRES (L.), BOCHET (B.), « Ville durable, ville mutable, quelles convergences en France et en Suisse ? » *Revue d'économie régionale et urbaine* [en ligne], octobre 2010, p. 729-746.

l'environnement¹⁵³ » une priorité. Elle donne naissance à deux nouvelles entités territoriales conçues comme des communautés de projet, les pays en milieu rural et les agglomérations en milieu urbain, qu'elle consacre comme des échelons pertinents de planification et de mise en œuvre des projets d'aménagement durable. Elle encourage ainsi les collectivités à s'unir et bâtir des projets communs intégrant les principes du développement durable, notamment en adoptant une vision à long terme et en renforçant les dispositifs de consultation et de concertation avec la société civile. La LOADDT fera des Schémas de services collectifs (SSC) et des Contrats de projets Etat-région (CPER) des outils stratégiques permettant l'atteinte de ces objectifs. La *loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale* poursuivra les efforts de la LOADDT en instaurant des outils et moyens dédiés à sa mise en œuvre, et permettra aux communes de se regrouper en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine pour mutualiser leurs ressources et compétences. Cela aura un effet conséquent sur la conduite de projets intercommunaux de développement durable.

Le grand débat national intitulé « Habiter, se déplacer... vivre la ville », lancé quelques mois plus tôt par la ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, souligna la nécessité de refonder les politiques publiques héritées des Trente Glorieuses en matière de logement, d'aménagement urbain et de transport à l'heure où cohésion sociale, emploi, compétitivité économique et environnement deviennent des enjeux majeurs. En émergea la *loi SRU*, aujourd'hui considérée comme étant le texte le plus important en matière d'urbanisme depuis les lois Defferre¹⁵⁴ qui avaient doté les collectivités locales de compétences en matière d'élaboration des documents locaux d'urbanisme, sous contrôle de l'État. La loi SRU définit la portée du développement durable en matière d'urbanisme. Dès le premier article est soulignée l'importance accordée à un développement urbain maîtrisé, préservant patrimoine bâti et ressources naturelles, à la mixité sociale favorisée par un accès égal aux infrastructures, équipements publics et ressources, ainsi qu'à une utilisation raisonnée de l'espace en maîtrisant les besoins et en réduisant les nuisances¹⁵⁵. En œuvrant sur trois volets, l'urbanisme, l'habitat et les déplacements, et en rappelant les exigences de solidarité, de développement durable et de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, la loi SRU embrasse l'ensemble des problématiques auxquelles les villes actuelles sont confrontées.

¹⁵³ Article 2, loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF n°148, 29 juin 1999, p. 9 515.

¹⁵⁴ Plus particulièrement la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF, 9 janvier 1983, p. 215.

¹⁵⁵ Article 1^{er}, loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289, 14 décembre 2000, p. 19 777.

Elle permet en outre une rénovation des documents d'urbanisme en adaptant les outils juridiques à un contexte nouveau. Plans locaux d'urbanisme (PLU, anciennement plans d'occupation des sols), projets d'aménagement et de développement durable (PADD), et schémas de cohérence territoriaux (SCOT, anciennement schéma directeur) : les documents stratégiques se multiplient avec pour leitmotiv l'intégration d'une durabilité responsable au cœur des politiques urbaines.

Le rôle du SCOT se voit conforté par l'article 9 de la *Loi Grenelle 2* et se doit dès lors d'« arrêter des objectifs chiffrés de consommation économie de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». La loi Grenelle 2 renforce ainsi cet objectif de lutte contre l'étalement urbain. Sans pour autant négliger les objectifs urbanistiques et financiers affirmés jusqu'alors, elle fait de la limitation de la consommation d'espace un vecteur de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, de préservation de la biodiversité et de maîtrise de l'énergie¹⁵⁶.

Section 2. Des leviers d'action stratégiques pour une appropriation individuelle et collective des enjeux

1. L'Agenda 21 local

L'Agenda 21 local est la traduction territoriale de l'engagement pris à Rio dans le cadre du programme d'actions *Action 21 (i.e. supra)*. Héritier des premiers appels à projets « Outils et démarches en vue d'un Agenda 21 » lancés en 1997, l'Agenda 21 local tel que présenté par le MEDDE offre aux collectivités territoriales – régions, départements, EPCI et communes – un cadre de référence pour l'action. Inspiré de celui dressé par l'ICLEI des suites des retours d'expériences locales (*i.e. supra*), il présente cinq champs d'actions à inscrire à l'échéancier : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, milieux et ressources ; la cohésion sociale, la solidarité entre territoires et générations ; l'épanouissement de tous et un développement reposant sur des modes de production et de consommation responsables. S'initiant par la mise à nu des forces et faiblesses du territoire (*diagnostic*), il permet de dresser un plan d'actions prioritaires à mettre en œuvre dans un délai donné (*mise à l'agenda*). Dans une perspective d'amélioration continue, un contrôle régulier est opéré durant la phase de *mise en œuvre*. Une modulation des fiches-actions permet de maintenir en

¹⁵⁶ SAVIGNAT (O.), « Loi Grenelle II : les nouveaux outils de densification et de limitation de la consommation d'espaces », *OS Avocat*, page personnelle d'Olivier Savignat [en ligne], 15 octobre 2010. Disponible sur :

adéquation objectifs et trajectoires, soumis aux évolutions rapides des contextes locaux¹⁵⁷. Juger de l'efficacité du dispositif au sein de bilans annuels, à mi-mandat et *a posteriori* dépend des indicateurs et des systèmes d'évaluation sélectionnés (*évaluation*)¹⁵⁸. Dans la plupart de ses déclinaisons, l'Agenda 21 local présente un degré d'ouverture fort mobilisant élus, personnels administratifs ainsi que l'ensemble des acteurs de la société civile. Trame dynamique sous contrôle démocratique, il encourage le débat public, favorise la co-construction de l'image du territoire et l'appropriation des réagencements programmés, et permet d'organiser actions et compétences autour d'une nouvelle rationalité de la gestion administrative¹⁵⁹ et citoyenne. Ses engagements n'ont valeur d'obligation et leur non respect ne peut être sanctionné. Certains n'y voient qu'un catalogue de mesures « générales et généreuses¹⁶⁰ », une injonction à l'action plus qu'au résultat¹⁶¹, un exercice de style, un tour de passe-passe (*i.e. infra*). Or, et malgré quelques faiblesses, il se constitue avant tout comme un engagement tacite, un contrat social d'une forme nouvelle, un « programme phasé dans le temps » dont le juge pourra tenir compte comme d'un fait juridique¹⁶².

2. Le Plan climat-énergie territorial

Le Plan climat énergie territorial (PCET), autre instrument stratégique placé entre les mains des collectivités pour mettre en œuvre les grands objectifs nationaux en matière de développement durable, se distingue du précédent de par l'ensemble des dispositifs opérationnels qui le constituent. Le PCET est plus statique et s'inscrit dans le cadre restreint de la maîtrise de l'énergie et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il vise l'atteinte d'objectifs précis, établis sur la base d'indicateurs définis dans le cadre d'accords supranationaux, conventions climat et plans d'actions de la Commission Européenne. On pense notamment au Protocole de Kyoto et au Paquet climat-énergie. Pour qu'une telle démarche soit engagée, Criqui et Lefèvre identifient deux conditions essentielles : « l'existence d'une conscience des enjeux énergétiques et environnementaux globaux, et une expérience ancienne et consolidée au fil du temps de l'intervention publique dans ces

¹⁵⁷ ROMI (R.), « Les Agendas 21 : esquisse d'une "nouvelle" manière de faire du droit ? » in MASCLET (J.-C.), RUIZ FABRI (H.), BOUTAYEB (C.) (dir.), *L'Union Européenne : union du droit, union des droits : mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin*, A. Pedone, Paris, 2010, p. 724.

¹⁵⁸ Voir en annexes : Tableau 6 : Etapes pour l'élaboration de l'Agenda 21 local proposées par l'ICLEI telles que rapportées par Cyria Emelianoff.

¹⁵⁹ ROMI (R.), *op. cit.*, p. 723.

¹⁶⁰ THEYS (J.), WATCHER (S.), « Trois scénarios pour les villes post-carbone ? », *Urbanisme*, n° 363, p. 48-50.

¹⁶¹ CRIQUI (P.), LEFEVRE (B.), « Les plans climat locaux » in ZUINDEAU (B.) (dir.), *Développement durable et territoire*, *op. cit.*, p. 457.

¹⁶² ROMI (R.), *op. cit.*, p. 723.

domaines¹⁶³ ». Le PCET correspond à l'annonce d'une volonté de s'engager dans une politique climatique cohérente, à son inscription dans un dispositif à la fois mesurable, reportable et vérifiable impliquant la mise en place d'outils scientifiques de mesure, et dans une démarche coût-efficacité. Toutefois, il exprime aussi une contrainte pour les communes et leurs groupements de plus de cinquante milles habitants dans la mesure où la loi les oblige à s'y soumettre.

On peut en discerner deux volets. Le premier n'implique que les autorités locales qui en définissent la structure, alors que le second s'attache à impliquer l'ensemble des acteurs administratifs et privés. Cette ouverture est fondamentale considérant que la réussite du PCET est fonction des évolutions de comportements de chacun.

L'échec du PCET présente un risque politique fort. Si les objectifs sont clairement définis, rien ne certifie qu'ils puissent être atteints compte tenu du fort degré d'incertitude – les évolutions du climat ne dépendent pas seulement de la collectivité – et du manque d'indicateurs territoriaux disponibles.

3. Une boîte à outils stratégique

Agenda 21 local et PCET ne sont pas les seuls instruments mobilisables par la ville pour entreprendre des démarches de développement durable. Pour la maîtrise de l'étalement urbain, par exemple, le PLU, la délivrance des permis de construire et l'utilisation du droit de préemption sont trois instruments capitaux aux mains des communes qui, par extension, peuvent contribuer à la mise en œuvre du développement durable. Certaines communes élaborent des plans d'actions tout à fait, sinon en partie innovants, compte tenu des enjeux auxquelles elles sont confrontées. Toutefois, l'Agenda 21 local et le PCET se présentent comme des documents programmatiques élaborés dans une perspective de renouvellement de la problématique global – local, bien que cela soit plus clairement affiché dans le cadre du PCET. Ils évoluent par itérations, questionnent et se questionnent, font usage des expériences acquises ici ou là et s'adaptent aux mutations du réel. Conçus tels des exercices collectifs, ils intègrent une multiplicité d'acteurs et de services, saisis dans leur transversalité. Une transversalité qui souvent se heurte aux pratiques archaïques et routinières d'une administration territoriale peu accoutumée à la collaboration interservices, à la méconnaissance ou au désintérêt signifié par certains à l'égard des enjeux du développement durable. L'absence d'implication nuit à la mise en œuvre du projet. Prélude à un changement

¹⁶³ CRIQUI (P.), LEFEVRE (B.), « Les plans climat locaux » in ZUINDEAU (B.) (dir.), *op. cit.*, p. 462.

plus profond, ces projets de territoire contribuent *a minima* à ouvrir le débat public et à sensibiliser les acteurs aux thématiques et enjeux du développement urbain durable. Déclinaison *top down* de la contrainte, tous deux permettent la mobilisation de potentiels qu'une politique nationale ne pourrait atteindre.

Section 3. Dresser un cadre incitatif pour structurer les enjeux

1. L'incitation financière et opérationnelle

Le 22 octobre 2008, conformément à l'article 7 du projet de loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle¹⁶⁴, et suite aux engagements pris par Nicolas Sarkozy en sa qualité de Président de la République lors du discours de Vandœuvre-lès-Nancy l'année précédente¹⁶⁵, le Plan d'actions ville durable fut présenté en Conseil des ministres. Il portait l'ambition d'encourager les collectivités à conduire des opérations exemplaires d'aménagement urbain durable, devenant ainsi le théâtre d'innovations architecturales, sociales et énergétiques.

Les actions qu'il présente – les concours EcoQuartier et EcoCité, l'appel à projets Transport collectifs, et le plan transversal Restaurer et valoriser la nature en ville¹⁶⁶ – permettraient l'émergence d'une façon nouvelle de construire et vivre la ville. Toutes s'inscrivent dans le patrimoine bâti actuel. Les collectivités dont le projet serait retenu dans le cadre de la démarche EcoCité pourrait bénéficier de bonifications de prêts ou de dotations budgétaires de droit commun par le biais de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du fonds Barnier ou des Investissements d'avenir. Ces derniers font référence au grand emprunt national lancé en 2010 par l'Etat sur les marchés financiers, suite auquel les acteurs privés, entreprises et banques, sont encouragés à investir dans des projets à forte

¹⁶⁴ Article 7, loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle 1, JORF n°0179, 5 août 2009, p. 13 031 : « L'Etat encouragera la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires. Il mettra en œuvre un plan d'action pour inciter les collectivités territoriales, notamment celles qui disposent d'un programme significatif de développement de l'habitat, à réaliser des écoquartiers avant 2012, en fournissant à ces collectivités des référentiels et une assistance technique pour la conception et la réalisation des projets. Il encouragera la réalisation, pas les agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale et sociale, en continuité avec le bâti existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs écoquartiers ».

¹⁶⁵ SARKOZY (N.), Discours de Vandœuvre lès Nancy, 11 décembre 2007 : « [...] les villes d'un genre nouveau devront être des laboratoires de la modernité urbaine, [...] vitrines d'excellence française et [...] à la pointe de l'innovation ».

¹⁶⁶ Adopté le 9 novembre 2010.

valeur ajoutée. Au nom du développement durable, près de cinq milliards d'euros ont été engagés¹⁶⁷, plaçant cette préoccupation au second rang national, à égalité avec le secteur industriel et derrière l'enseignement supérieur et la formation¹⁶⁸.

Si l'Etat semble s'être désengagé sur plusieurs fronts, notamment en matière d'aménagement, d'urbanisme et de logement, déléguant une large part de ses responsabilités en transférant les leviers d'action directe aux collectivités, il a en réalité redéfini son périmètre d'action en élaborant de nouveaux instruments d'intervention¹⁶⁹. A distance, il maintient son pouvoir d'intervention selon des modalités nouvelles, notamment par le biais de subventions accordées via des agences, établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ou à caractère administratif (EPA). Parmi elles, l'ADEME, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ou encore l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui se présente comme un « guichet unique » et centralisateur, mobilisant les crédits et mutualisant les moyens afin de répondre à un objectif national de rénovation urbaine et d'amélioration des conditions de vie en ville, et plus particulièrement dans les quartiers prioritaires. Une telle délégation contribue à valoriser une approche par projets, impliquant l'ensemble des partenaires et habitants concernés. Toutefois, seuls les dossiers recevant une réponse favorable bénéficient des allocations, ce qui contribue à mettre en concurrence les territoires et empêche un traitement global équitable.

2. L'essai de « bonnes pratiques »

L'un des freins majeurs à la mobilisation des collectivités en faveur du développement urbain durable serait, outre les contraintes financières et d'espace, le manque d'informations structurées à disposition.

Nées d'une volonté de formalisation des pratiques industrielles en vue d'effectuer des gains de performances et de compétitivité, les bonnes pratiques, de l'anglais *best practices* (littéralement « meilleures pratiques ») représentent « la formalisation d'expériences conçues

¹⁶⁷ Voir en annexes : Tableau 7 : Investissements d'avenir pour une ville durable.

¹⁶⁸ BOURBON (J.-C.), DEBOISSIEU (L.), CHAUMONT (M.) *et al.*, « Les grands axes de l'intervention de Nicolas Sarkozy », *La Croix* [en ligne], 14 décembre 2009. Disponible sur : http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/Economie/Les-grands-axes-de-l-intervention-de-Nicolas-Sarkozy-_NG_-2009-12-14-570315. Consulté le 20 août 2012.

¹⁶⁹ MONGIN (O.), « Le local, l'Etat et la politique urbaine », *Esprit*, n°342, février 2008, p. 56.

comme exemplaires, dans une logique de partage d'information, en vue de comparer, orienter et évaluer les politiques locales¹⁷⁰ ».

Observatoires, centres de ressources et centres d'échanges ont pour mission de récolter les informations pertinentes, de les traiter pour les rendre appréhendables, et de les essaimer auprès des collectivités locales. Sous forme de « bonnes pratiques », elles orientent les décideurs locaux dans leur démarche. L'Observatoire national des Agendas 21 locaux en est un exemple. Né d'un projet multi-partenarial, il permet une capitalisation et une diffusion des outils et des expériences territoriales.

Leur diffusion est un moyen de démonstration par l'exemple, suscitant l'intérêt des autorités locales, facilitant l'appropriation des enjeux et structurant l'argumentaire afin de se projeter dans l'exercice de sa propre responsabilité¹⁷¹ ». Échangées, elles favorisent l'émergence de perspectives nouvelles et permettent la définition d'un langage commun nécessaire à la construction d'un savoir et d'un savoir-faire spécifique et à la définition de nouveaux outils et méthodes¹⁷².

3. Appels à projets, reconnaissances et labellisations

Que ce soit dans le cadre du Plan d'actions ville durable, de l'appel à projets Agendas 21 locaux, ou toute autre démarche, la labellisation vise à certifier la qualité d'un projet. Dans le cadre des Agendas 21 locaux, le ministère de l'Ecologie décerne, suite à un appel à projets national et une analyse conduite par des experts indépendants, le label « Agenda 21 Local France » aux collectivités satisfaisant aux critères du cadre national de référence. Durant trois années, voire cinq si un bilan conforme est remis au ministère, la collectivité peut afficher sa bonne conduite, et faire figurer son label sur l'ensemble de ses supports de communication. « Nous sommes allés à Paris, se souvient Béatrice Haye-Setbon, en charge du programme Agenda 21 d'une petite commune varoise. Nous avons été reçus par la ministre, Nathalie Kosciusko-Morizet, qui nous a remis un beau diplôme avec les félicitations. Depuis, nous avons un logo que l'on peut mettre sur chacune de nos correspondances. Nous sommes sur le site internet et recensés sur le plan national¹⁷³ ». Bien que cette reconnaissance ne donne lieu à quelque octroi de subventions, « c'était une belle récompense, la communauté était satisfaite, cela démontre que la voie dans laquelle nous nous sommes engagés, via cet outil, est bonne ».

¹⁷⁰ TELLER (J.), « Etudes de cas comparatives et bonnes pratiques : lieux communs », *Les Cahiers du LAUA*, n°10, p. 95.

¹⁷¹ LIPOVAC (J.-C.), « Développement durable et bonnes pratiques » in ZUINDEAU (B.) (dir.), *op. cit.*, p. 482.

¹⁷² LIPOVAC (J.-C.), *op. cit.*, p. 480-481.

¹⁷³ HAYE-SETBON (B.). Entretien du 25 avril 2012.

Elle atteste de l'implication de la commune et du sérieux des démarches entreprises, un argument clé pouvant potentiellement infléchir les décisions des octroyeurs de subventions : « pour obtenir des subventions auprès de la région ou de l'Etat, il est évident que, systématiquement, nous mentionnons de façon claire nette et précise que nous sommes labellisés Agenda 21¹⁷⁴ ». Pour d'autres, la reconnaissance de l'Agenda 21 local « n'a pas d'importance », son objet premier demeurant un ancrage du développement durable « conforme aux attentes et aux besoins du territoire¹⁷⁵ ». Les labels reconnaissant « l'exemplarité des démarches » en matière de développement durable dépassent les cercles institutionnels et se multiplient. Les « Rubans du développement durable » lancés à l'initiative de Dexia, « Cit'Ergie » remis par l'ADEME, « Energies d'Avenir » l'office français de la Fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe (F3E), « Développement durable, le sport s'engage » dispensé par Comité national olympique et sportif français (CNOSF), supportant ou encore « Ville vélotouristique », un label « au service du développement durable » par la Fédération française du cyclotourisme (FFCT). Afflux de labels, de palmarès et de campagnes promotionnelles. Toutefois, la labellisation est-elle une valeur absolue ? La garantie de qualité d'un label peut s'évaluer en fonction du nombre de parties impliquées dans son processus d'élaboration, dans son évaluation et dans la promotion des pratiques. L'intégration d'opérateurs indépendants porteurs d'un regard critique peut en accroître l'objectivité. Pourtant, les processus de labellisation actuels ne permettent une évaluation suffisamment poussée pour permettre une mesure efficace et une véritable comparaison des pratiques. En outre, les reconnaissances sont délivrées au regard d'une stratégie documentée, de la faisabilité d'un projet, non de la conduite effective des actions.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ BARLE (C.), Entretien du 3 mai 2012.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le passage du référentiel global au référentiel territorialisé de développement durable est le produit de remodelages successifs, d'interprétations tant individuelles que collectives sur un territoire donné¹⁷⁶. Suivant une dynamique à la fois descendante et ascendante, le développement durable a investi les espaces de discussion internationaux, communautaires, nationaux et locaux, permettant ainsi de dessiner des zones de convergence entre différents acteurs porteurs de valeurs antagoniques. Nous notons un foisonnement institutionnel aux divers échelons, mais toujours, un Etat qui se maintient à distance et se fait régulateur, avec pour ouvrage le maintien du bon ordre global, sans contraindre, mais en guidant et incitant.

Toutefois, divers travaux de sociologie de l'administration soulignent le décalage existant entre discours volontaristes et réalité incrémentale des changements opérés au sein de l'appareil administratif¹⁷⁷.

Il faut pouvoir légitimer les successives formations institutionnelles auprès des corps politico-administratifs. Pour qu'elles soient considérées comme légitimes, rappelle Bruno Villalba, il faut que ces nouvelles institutions soient dotées de moyens suffisants, à la fois financiers, de compétences et de prestige, et qu'elles s'inscrivent dans la durée. Or, nous avons pu constater qu'elles jouissent d'une légitimité encore insuffisante au regard de ces critères. Les politiques de soutien monétaire au système bancaire ont contribué à amenuiser l'intérêt porté par les politiques à la question du développement durable. Multiples, contrastées, parfois contradictoires, les politiques de développement durable font état d'un degré d'implication variable d'un territoire à l'autre. Ce sont les villes du nord et de l'est de la France qui ont été les premières à s'engager dans une telle démarche, tout particulièrement en périphérie des grandes agglomérations. Ce phénomène s'explique notamment par la proximité géographique et les échanges transfrontaliers avec des territoires déjà familiarisés avec la démarche, notamment l'Allemagne et la Belgique. En outre, il résulte de la double nécessité de s'engager dans une reconversion économique par un nouveau mode de développement et de faire face aux difficultés sociales et environnementales qui touchent les villes périphériques. Toutefois, le développement durable séduit un nombre croissant de collectivités, leur permettant de relever de nouveaux défis.

¹⁷⁶ ANDRES (L.), FARACO (B.), *Pensées aménagistes, normes internationales: Territorialisations et distorsions du référentiel dans les politiques urbaines de développement durable*, Colloque les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, Grenoble, 2006

¹⁷⁷ VILLALBA (B.), « Le développement soutenable et les politiques publiques », *op. cit.*, p. 100.

SECONDE PARTIE

Bâtir un projet commun, construire une réalité

La réalité, au sens de Luc Boltanski, n'est pas le monde. Elle est un construit social, un ordre établi, un discours dominant que perpétuent le droit, la statistique, l'examen scolaire¹⁷⁸. Elle s'oppose au réel et à son caractère insaisissable, au « flux de la vie »¹⁷⁹. La réalité est celle des tensions canalisées et des désirs contenus, celle que l'on intègre et assimile. Elle est le réel opacifié, contraint et digéré.

La ville en tant que construit institutionnel est une réalité soumise aux pressions du réel, que l'action publique entend apaiser par l'usage de ce paradigme nouveau qu'est le développement durable. Tel qu'investi par le politique, le développement durable met à nu les déséquilibres, les inquiétudes, les résistances et les mouvements cachés de la ville. Cette dernière n'est pas seulement un ouvrage administratif, un phénomène spatial, fruit de l'histoire et de politiques d'aménagement, mais aussi un processus, un « lieu d'élaboration collectif d'une vie et d'un habitat commun¹⁸⁰ », fruit d'adaptations successives. La ville durable se conçoit comme une adaptation nouvelle marquant le passage d'un état jugé insatisfaisant, non-durable, à un état satisfaisant, durable¹⁸¹. Il s'agit alors de percevoir les dynamiques existantes afin de pouvoir en canaliser les effets néfastes et en infléchir les tendances lourdes¹⁸². Si définition d'une voie nouvelle il y a, cela sous-entend que des choix sont effectivement possibles : corriger les trajectoires identifiées comme étant problématiques et en définir de nouvelles. Une trajectoire vers quoi, vers où ? Si la ville durable idéal-typique ne peut être atteinte, si elle ne sera toujours qu'un concept non-stabilisé, elle se construit désormais pour l'action publique telle un horizon fantasmé, un état vers lequel tendre. Les prochains chapitres placent une focale sur la ville « au concret », afin de déterminer les conditions d'émergence de la ville durable comme projet collectif (chapitre 1), et ses modalités de mise en œuvre et d'évaluation (chapitre 2). Ces éléments nous permettront de mieux appréhender les changements opérés au sein de la ville de Montreuil-sous-Bois, ville durable en devenir (chapitre 3).

¹⁷⁸ AESCHIMANN (E.), « Boltanski feu sur la réalité », *Libération* [en ligne], 4 décembre 2008. Disponible sur :

¹⁷⁹ MARTINACHE (I.), « Boltanski Luc, "De la critique, précis de sociologie de l'émancipation" », *Sociologie* [en ligne], Comptes rendus, 2010. Disponible sur : <http://sociologie.revues.org/117>. Consulté le 7 septembre 2012.

¹⁸⁰ BLANC (N.), « Des milieux de vie à l'écosystème urbain », *Ecologie et politique* [en ligne], n°29, 2004, p. 104. Disponible sur : www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2004-2-page-99.htm. Consulté le 29 août 2012.

¹⁸¹ RUMPALA (Y.), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Le bord de l'eau, Lormont, 2010, p. 184.

¹⁸² *Ibid.*, p. 191-192.

CHAPITRE 1

Conditions d'émergence de la ville durable

Tout est potentiellement « problème », mais tout problème n'occupe de place dans l'arène publique, ne pénètre la sphère décisionnelle et ne s'y maintient. Charles L. Bosk et Stephen Hilgartner ne soulignaient-ils pas que « l'attention publique est une ressource rare¹⁸³ »? En gardant à l'esprit qu'il n'est un seul problème, ni un seul moyen de le résoudre, apprécions la constitution de la ville durable comme objet d'action publique au regard des trois flux identifiés par John W. Kingdon. En premier lieu, celui des problèmes (*problem stream*), soit la perceptibilité de problèmes à résoudre, pouvant être encouragée par les médias et les productions statistiques (section 1). En second lieu, celui des politiques publiques (*policy stream*), soit des solutions d'action publique mobilisables (section 2). En troisième et dernier lieu, celui de la politique (*political stream*), soit des forces capables de se saisir des deux premiers flux (section 3). La combinaison de ces trois mécanismes serait vecteur d'ouverture d'une fenêtre d'opportunités (*policy window*), la caractérisation du problème comme problème public.

Section 1. *Problem stream* : l'insoutenabilité comme méta-problème

L'insoutenabilité du milieu urbain est globalement avérée, appuyée par maints rapports d'expertise et gouvernementaux, et endurée par la société civile. A l'échelle locale, des indicateurs permettent de révéler les tendances. L'insoutenabilité se présente telle un « méta-problème » constitué d'« infra-problèmes » menaçant l'équilibre du territoire. Tout territoire n'est pas confronté aux mêmes difficultés, et toute difficulté ne sera également intériorisée par les acteurs. Toutefois, ces désagréments peuvent être source de potentiel et « doivent être mesurés à l'aune de [leurs] capacités créatrices¹⁸⁴ ».

¹⁸³ HILGARTNER (S.), BOSK (C.), « The rise and fall of social problems: a public arena model », *American journal of sociology*, vol. 94, p. 55.

¹⁸⁴ BONETTI (M.), « Une problématique de développement urbain durable fondée sur le concept de développement du potentiel d'urbanité », Centre scientifique et technique du bâtiment, 2009.

1. La mise en danger du biome urbain

La ville n'est pas seulement un territoire façonné par l'homme. Elle est aussi un système complexe, un « espace refuge » pour la faune, un « biome urbain » soumis à des aléas. L'activité humaine – surexploitation des ressources, destruction des habitats, étalement urbain diffus engendrant une augmentation de la consommation de carburant¹⁸⁵, imperméabilisation des sols, pollutions atmosphérique, lumineuse et sonore – est une menace tant pour la diversité du vivant, animale et végétale, que pour la santé humaine. Pour la préservation des espèces, « il est important de penser la ville comme un espace ressource¹⁸⁶ ». Pourtant, le vivant est partiellement éludé par les gestionnaires publics et aménageurs : l'acceptation de la nature en ville se limite souvent aux espaces verts conçus comme un mobilier urbain, et l'animal non domestiqué est négligé, voire méprisé¹⁸⁷. Traditionnellement est adoptée une vision fortement sectorisée de la préservation des milieux, opposant espaces de production et espaces de protection, zones protégées et zones anthropisées, conservation et développement. Or, une gestion durable des ressources et de l'espace entend faire le lien entre ces catégories longtemps considérées comme antagoniques et préserver « la potentialité évolutive des processus écologiques tout en maintenant certaines activités humaines¹⁸⁸ ». Œuvrer à la préservation des équilibres par la seule restauration de la nature en ville et par la limitation des pollutions, adoptant là une posture absolument hygiéniste, est un détournement, « une captation réductrice¹⁸⁹ » du développement durable, et une négation de ce qu'est aussi la ville, un « lieu créateur de valeurs économiques et symboliques, et d'interactions sociales¹⁹⁰ ».

2. Les difficultés économiques

La ville est devenue un écosystème du capitalisme¹⁹¹. Intensification des flux de matières, d'informations et de populations, accroissement des incertitudes, multiplication des interactions entre marché global et marché local, substitution d'une logique entrepreneuriale

¹⁸⁵ Pour Peter Newman et Jeffrey Kenworthy, plus une ville est dense, moins elle est dépendante de l'automobile. Voir en annexes : Graphique 4 : Consommation de carburant et densité urbaine d'après Newman et Kenworthy.

¹⁸⁶ Selon un chercheur au CNRS, Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement, Ecole Nationale d'Architecture de Paris Val-de-Seine, Entretien du 12 avril 2012.

¹⁸⁷ BLANC (N.), « Des milieux de vie à l'écosystème urbain », *Ecologie et politique* [en ligne], n°29, 2004, p. 104. Disponible sur : www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2004-2-page-99.htm. Consulté le 29 août 2012.

¹⁸⁸ ANGEON (V.), CARON (A.), « Espaces naturels, biodiversité et développement durable », in ZUNIDEAU (B.), *op. cit.*, p. 202.

¹⁸⁹ BONETTI (M.), *op. cit.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ JOUVE (B.), LEFEVRE (C.), « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in DA CUNHA (A.) *et al.* (dir.), *Enjeux du développement durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires, Lausanne, 2005, p. 414.

à une logique gestionnaire qu'encouragèrent largement les politiques de rationalisation budgétaire, contribuent à renforcer la compétitivité territoriale. Cette dernière est un « moteur fondé sur l'émulation » qui encourage les villes à innover, à se réinventer¹⁹². Les territoires entretiennent une double relation de coopération-concurrence¹⁹³ que le développement durable en partie anime. Il se constitue en effet, depuis le début des années 2000, comme un argument-clef du marketing territorial, permettant d'infléchir les représentations qui sont liées au territoire, et contribuent à polir, corriger ou parfaire l'image de la ville¹⁹⁴. Il est aussi un levier de performance économique que les villes peuvent saisir. L'enjeu est de taille, au regard de l'abîme grandissant entre territoires attractifs et territoires répulsifs, les seconds jouissent d'un potentiel de croissance plus faible. Parmi eux, les territoires méditerranéens touchés par la précarité de l'emploi saisonnier, les territoires d'ancienne industrialisation, les bassins miniers et les chantiers navals, ainsi que les territoires dont les ressources proviennent majoritairement des transferts sociaux et des pensions de retraites¹⁹⁵. La région Nord-Pas-de-Calais est l'une d'entre elles. Bien qu'elle ait bénéficié des premiers plans de conversion et conventions de revitalisation, son taux d'activité demeure largement en-deçà de la moyenne nationale, parmi les plus faibles de France. L'emploi constitue une variable majeure pour le développement d'un territoire. Il est à la fois un rempart contre la précarité, un vecteur d'intégration sociale, et une garantie de croissance durable. Mais en Nord-Pas-de-Calais comme ailleurs en France, l'emploi est « dur, excluant et stressant », « soumis à des pressions productives très fortes¹⁹⁶ », l'emploi est une denrée rare qui, par son absence, génère un sentiment d'exclusion, d'impuissance, partagé par ceux qui se pensent incapables d'apporter leur contribution à la société¹⁹⁷.

¹⁹² COLLOMB (G.), HAENTJENS (J.), « Les villes européennes en 'coopétition' », *Futuribles*, n°354, juillet-août 2009

¹⁹³ HAMDOUCH (A.), ZUINDEAU (B.), « Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective », *Géographie, économie et société*, n°12, 2010, p. 247.

¹⁹⁴ LE BART (C.), « Marketing Territorial » in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.), *op. cit.* p. 324-328.

¹⁹⁵ NAHEPETIAN (N.), « Une France plurielle face à la crise », *Alternatives économiques*, n°50, juin 2011.

¹⁹⁶ DUVAL (G.), Discours, plénière d'ouverture de l'Atelier de l'Observatoire, 3 décembre 2010.

¹⁹⁷ SUE (R.), « De la cohésion sociale aux nouvelles formes de socialisation » in Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales du développement durable, 4D, « Sociétés en transition, risques sociaux : réaffirmer les priorités sociales du développement durable », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°5, 2011, p. 21.

3. *Le délitement du lien social*

La logique fonctionnaliste a longtemps guidé la conception des projets urbains, imaginés pour le producteur, le consommateur, l'utilisateur¹⁹⁸, non pour l'individu en sa qualité d'être sensible. Elle a conçu la ville de l'ingénieur, la ville de l'expert, reproductible maintes fois à l'identique, celle du zonage et du mitage. En témoigne le détachement à la fois physique et symbolique des citoyens vis-à-vis de la collectivité. La ville est le plus souvent perçue comme un centre économique, une terre habitable, loin du bien patrimonial par excellence qu'elle fut jadis, porteur de mémoire, reflet d'une communauté de destin. Prisons dorées, banlieues-dortoirs, cités-ghettos. La ville est un espace fragmenté offrant des conditions de vie inégales, tout particulièrement dans les grandes agglomérations¹⁹⁹. La mixité résidentielle est source de tensions entre habitants de différentes classes sociales. Comme le soulignait Eric Maurin, « la dramaturgie française de la ségrégation urbaine n'est pas celle d'un incendie soudain et local, mais celle d'un verrouillage général, durable et silencieux des espaces et des destins sociaux. Le tableau des inégalités territoriales révèle une société extraordinairement compartimentée, où les frontières de voisinage se sont durcies et où la défiance et la tentation séparatiste s'imposent comme les principes structurants de la coexistence sociale²⁰⁰ ».

Les variations des prix du foncier contribuent à exclure les populations les moins favorisées des centres dynamiques et à les orienter en zone périurbaine lointaine. Les quartiers de banlieue construits en habitat collectif concentrent certains risques et nuisances. Comme le rappelle Jacques Theys, 80% d'entre eux sont traversés par une voie rapide, 30% le sont par une autoroute, et leurs habitants ont quatre fois plus de chances d'être incommodés par la pollution sonore²⁰¹.

Pourtant, la diversité peut être source de richesses. Le territoire est porteur de significations symboliques, d'une histoire, d'un héritage qui n'est que peu transmis. La mixité socio-urbaine favorise l'échange dans les lieux publics et renforce le sentiment d'appartenance à la Cité. Une « médiation à l'attachement symbolique aux lieux » facilitée par les institutions contribuerait à renforcer la citoyenneté, et un aménagement urbain durable permettrait de gagner en multi-sensorialité et en adaptabilité aux nouvelles pratiques sociales.

¹⁹⁸ GAUILLIERE (J.-P.), « Pour une ville durable », *Mouvements* [en ligne], n°41, 2005. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mouvements-2005-4-page-57.htm. Consulté le 2 septembre 2012.

¹⁹⁹ Selon l'Observatoire des inégalités, est considéré comme pauvre un individu dont le niveau de vie, soit le revenu après impôts et prestations sociales, est inférieur à la moitié du niveau de vie médian. En guise d'exemple, il s'élevait, en 2009, à 795€ pour une personne seule, 1 670 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

²⁰⁰ MAURIN (E.), *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, Paris, 2004, p.6.

²⁰¹ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *op. cit.* p. 7.

Section 2. Le *policy stream*

1. Les compétences dévolues aux communes et intercommunalités

Les communes, les intercommunalités, et les collectivités locales en général, disposent de compétences et de moyens leur permettant de mettre en œuvre leurs propres politiques. Par compétences, nous entendons la « sphère d'action » sur le territoire dont elle a la charge²⁰², délimitée par la loi, « seule source légitime de compétence d'une autorité publique²⁰³ ». La France est un Etat unitaire qui ne laisse que peu de prise au *principe de subsidiarité*, alors que sont répartis les pouvoirs selon quatre niveaux d'administration, du central au communal, et selon deux types, déconcentré et décentralisé. L'organisation veut toutefois que certaines questions soient traitées par la plus petite des entités, aux prises avec les réalités locales. La *clause générale de compétences* n'est inscrite en tant que telle dans aucun texte législatif. Elle fait état de la capacité d'initiative dont dispose une collectivité territoriale, hors régions et départements depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales²⁰⁴, pour servir l'intérêt public local, en dehors des compétences qui lui sont attribuées de plein droit et du champ d'action couvert par une autre autorité. En d'autres termes, elle est « la possibilité [pour toute commune] d'intervenir sur tous les domaines que la ville juge utile de s'approprier²⁰⁵ ». La loi du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la *Charte européenne de l'autonomie locale*, consacre « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques²⁰⁶ », car « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens²⁰⁷ ». Dès lors, libérés de la tutelle de l'État, les pouvoirs locaux jouissent de compétences élargies dans les domaines économiques, sociaux et culturels leur permettant de mettre en œuvre leurs politiques²⁰⁸. Les communes deviennent de véritables gestionnaires et voient, par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la

²⁰² Article L. 2121-29, Code général des collectivités territoriales.

²⁰³ BROUANT (J.-P.) *et al.*, *La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat*, Rapport du GRALE pour l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des dépôts, septembre 2011, p. 18.

²⁰⁴ Article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22 146. Toutefois, selon la décision du Conseil Constitutionnel n°2010-618 DC du 9 novembre 2010, il leur est possible de « se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique », JO, 17 décembre 2010, p. 22 181.

²⁰⁵ BARLE (C.), Entretien du 3 mai 2012.

²⁰⁶ Article 3, Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 octobre 1985.

²⁰⁷ *Ibid.*, Article 4

²⁰⁸ CHEVALLIER (J.), *op. cit.*, p. 88.

simplification de la coopération intercommunale, leur droit d'association avec d'autres municipalités être renforcé afin de gérer des affaires communes²⁰⁹.

Les lois de décentralisation ont transféré aux communes des compétences en matière d'urbanisme. En suivant les grandes orientations nationales, les communes disposent de compétences en termes de transports, de logement, d'énergie et d'environnement, quatre domaines fondamentaux au regard du développement durable. Elles jouissent d'une autonomie de décision et de conception dans l'élaboration des documents d'urbanisme et dans la délivrance des permis de construire individuels, elles définissent la politique de l'habitat, garantissent les emprunts des organismes HLM et disposent de droits de réservation sur les logements. Elles sont en charge de la collecte et du traitement des déchets ménagers, de la salubrité publique, de la distribution et de l'assainissement de l'eau, de la distribution de l'énergie, de la lutte contre la pollution de l'air, de la mise en valeur du littoral, de la voirie. La commune peut également verser des aides économiques indirectes²¹⁰, au même titre que les régions et départements. Libres bien qu'encadrées, ces aides concernent la mise à disposition de biens immeubles, l'amélioration de l'environnement économique, la promotion et l'aide à la commercialisation, ainsi que l'assistance à l'implantation ou à la création d'activités²¹¹. En outre, la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales ainsi que les lois Grenelle 1 et 2 ont permis une clarification des compétences et champs d'actions dévolus aux communes et intercommunalités, particulièrement en matière de développement durable.

2. Des outils, des méthodes et des moyens

La collectivité locale, commune ou EPCI, dispose d'un cadre législatif dressé à l'échelle supra-locale et des outils nécessaires à la saisie du problème. Elle dispose aussi d'un discours légitimant modelé par les élites que se sont approprié certains groupes sociaux, entreprises et associations, principalement environnementalistes, ce qui en facilite l'usage. L'article 6 de la *Charte de l'environnement* ne soulignait-il pas que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable » ? *SCOT, CUCS, PCET*. Nous l'avons vu, le Grenelle Environnement a considérablement renforcé le cadre juridique du développement durable. Les

²⁰⁹ Voir en annexes : Tableau 2. : Les Etablissements publics de coopération intercommunale en bref

²¹⁰ Article L. 115-2 à L. 1511-5, Code général des collectivités territoriales.

²¹¹ MERCIER (M.), *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information du Sénat 447, tome 1, 2000.

outils élaborés à l'échelle supra-locale abondent²¹² et permettent aux communes et communautés de communes d'intégrer le développement durable à leur plan d'action, tout particulièrement dans le cadre de l'*Agenda 21 local*. Dans l'arborescence des documents de planification urbaine, le SCOT, aux mains d'une ou plusieurs EPCI, fait figure de clef de voûte de l'aménagement durable²¹³, au sens où il conditionne l'usage des autres outils, permet de lutter contre la périurbanisation et assure la cohérence du plan de zonage.

Toutefois, l'efficacité des outils et documents stratégiques mérite d'être nuancée. Certains d'entre eux s'inscrivent dans un cadre précis, mais nombre d'autres présentent un fort degré d'imprécision qui laisse aux acteurs locaux une certaine autonomie en termes d'interprétation, d'appropriation et de mise en application. Hors injonctions spécifiques émises par les échelons supérieurs – nous pensons notamment à l'obligation pour les collectivités de plus de cinquante mille habitants d'adopter un PCET²¹⁴ et de présenter un rapport de situation en matière de développement durable en amont du vote du budget²¹⁵ – il n'est d'obligation réglementaire engageant la collectivité à opérer un changement radical de trajectoire pour un mode de développement durable.

Certes, le décret du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics transpose en droit interne les directives européennes 2004/17 et 2004/18²¹⁶ du 31 mars 2004, et permet d'intégrer à la commande publique « des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social²¹⁷ ». Certes, les collectivités locales disposent d'appuis techniques et méthodologiques, comme les contrats ATEnEE de

²¹² Revoir à cet effet en annexes : Tableau 5 : Les principaux documents de planification territoriale et d'aménagement durable du territoire.

²¹³ Voir en annexes : Graphique 6 : Hiérarchie des documents de planification

²¹⁴ Article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160, 13 juillet 2010, p. 12 905. Complète par une section 4 le chapitre IX du titre II du livre II du Code de l'environnement.

²¹⁵ Article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160, 13 juillet 2010, p. 12 905. Modifie le Code général des collectivités territoriales.

²¹⁶ Alinéa 12 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et alinéa 5 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO n° L 134, 30 avril p. 1-240 : « La présente directive précise donc comment les entités adjudicatrices peuvent contribuer à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable tout en garantissant la possibilité d'obtenir pour leurs marchés le meilleur rapport qualité/prix ».

²¹⁷ Chapitre VI du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, JORF n°179, 4 août 2006, p. 11 627.

l'ADEME qui ont permis de renforcer les capacités d'expertise de la collectivité en matière d'environnement et d'énergie et de leur accorder un soutien à la fois financier et technique²¹⁸.

Or, suffit-il qu'il y ait un outil pour qu'il y ait adéquation ? Christophe Barle, directeur du département du développement durable et responsable Agenda 21 à la mairie de Brignoles, dans le Var, soulignait une possible inadéquation entre outils et réalité du terrain :

« Dans toutes les communes moyennes, on met un CUCS [qui] a été construit pour soixante millions d'habitants. Est-ce que la problématique sociale brignolaise peut être couverte par un CUCS ? Aujourd'hui je pense qu'on a trop tendance à se formaliser sur ce qui existe et peut-être que le CUCS n'est pas forcément la meilleure des choses. Il aurait fallu sortir de ce cadre institutionnel, peut-être dire adieu à des partenaires financiers. Mais sur une opération, quand vous avez 50 % des actions qui sont en phase avec vos problématiques territoriales, 30 % beaucoup moins et 20 % pas du tout, est-ce que finalement ce que vous êtes en train de faire, malgré la reconnaissance que cela aura à tous les échelons, est-ce l'outil le plus adapté ? »

Certains outils et méthodes sont désormais obsolètes et méritent d'être repensés afin d'être cohérents par rapport aux réalités du terrain et aux autres outils. Pour Céline Braillon, ce n'est pas tant la nature des outils que leur mise en perspective et leur adaptation au réel qui importe : « aucun outil n'est magique. Je pense qu'il faut une pluralité d'outils qui correspondent surtout à des démarches pensées à l'avance ». Le développement durable ne se définit en somme que par ses finalités, non par ses moyens. Ce flou normatif « permet une ouverture et une adaptation des outils et dispositifs au territoire. [Le développement durable] est un espace créatif où l'innovation est possible²¹⁹ ».

Section 3. *Political stream* : de la mobilisation à la publicisation

1. Modèles de publicisation du problème

Le troisième courant identifié par Kingdon, celui du politique, engage la capacité mobilisatrice des acteurs du territoire, élus et personnels administratifs, associations,

²¹⁸ Le dispositif ATEnEE (Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique), lancé en 2002, a pris fin en 2008.

²¹⁹ BRAILLON (C.), Entretien du 11 juillet 2012.

entreprises, comités d'experts et citoyens. La « mise en politique » dépendra de leur capacité à construire le problème public.

Considérant notamment les travaux de Patrick Hassenteufel, nous pouvons identifier deux modèles dominants de publicisation des problèmes pouvant être appliqués à notre cas, c'est-à-dire donner lieu à un traitement local par la mobilisation d'outils du développement durable : un modèle fondé sur la participation et un modèle silencieux. Hassenteufel faisait état d'un troisième modèle qui ne nous intéressera point dans le cadre de notre étude, dans la mesure où il fait référence à des décisions qui dépassent les pouvoirs dont disposent les acteurs publics et ne leur laisse aucune prise à la décision.

Le modèle fondé sur la participation repose sur la mobilisation d'acteurs sociaux, des associations aux médias, des intellectuels aux lobbies, confrontés à une situation jugée insoutenable. A l'étude, nous constatons que des mobilisations contribuant à une publicisation des problèmes susmentionnés sont abondantes, et prennent un caractère tantôt revendicatif, en adressant des requêtes directement aux autorités politiques, tantôt « mou », par le biais de « passeurs », des associations ou des entreprises qui, par leurs actions continues ou ponctuelles, contribuent à orienter l'opinion publique. Les mobilisations sont très sectorisées et leur traitement, s'il est, ne contribue que très partiellement à la territorialisation du développement durable. La mise en place de zones d'aménagement concerté (ZAC) est éloquente et fort propice à la mobilisation. D'une part car elle donne lieu à une enquête publique, et d'autre part car elle touche directement aux intérêts des riverains. Ces mobilisations vont plus loin que les mouvements d'opposition NIMBY (*not in my backyard*) qui voient les populations s'opposer à un projet d'aménagement, car elles proposent une solution alternative et en l'occurrence, durable. C'est ainsi que l'Association des amis de l'EcoZAC de la place de Rungis mena d'importantes opérations de lobbying – campagnes d'affichage, lettres ouvertes, pétitions, cahier des charges alternatif, soirées débat, voyages d'étude dans des écoquartiers exemplaires – permettant d'infléchir le positionnement des élus et de faire de la ZAC un écoquartier, un « levier vers la ville durable »²²⁰.

Le modèle silencieux, quant à lui, s'applique lorsque, sur la place publique, le problème n'a pas été formulé, le coupable n'a pas été désigné, la demande n'a pas été exprimée. L'initiative silencieuse incombe aux autorités et à ceux qui disposent des ressources nécessaires pour entretenir avec ces dernières des relations privilégiées, comme les groupes d'experts. Le besoin social, qui nécessite l'intervention publique à un moment donné, peut exister sans être

²²⁰ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « La démarche EcoQuartier », site internet du MEDDE, 24 janvier 2011.

exprimé par les usagers. C'est au creux de ce modèle que la plupart des initiatives de « ville durable » s'inscrivent²²¹. Selon une dynamique volontariste, choisie et non subie, elles permettent d'anticiper les conflits, d'apaiser les tensions sous-jacentes avant qu'elles ne s'expriment avec éclat et mettent en péril l'équilibre global de la communauté.

2. L'engagement de la responsabilité politique

Dans un tel cas, les bénéfices ne seront pas nécessairement immédiats. En s'emparant des problèmes identifiés, l'élu local peut renforcer son potentiel de *leadership* et retirer des bénéfices politiques, à la fois électoraux, stratégiques et symboliques.

Pour « réussir dans le développement durable », la commune a besoin d'un « porteur charismatique au plus haut niveau²²² », capable de communiquer et de fédérer autour de lui, et surtout, capable d'assumer une part de risque.

Pour François Cathelineau, qui a étudié le cas de Rennes Métropole, la territorialisation du développement durable constitue pour les acteurs publics un « intérêt moyen, ni négligé, ni prioritaire », suivant une logique descendante et s'inscrivant dans un schéma de mise en cohérence de ce qui existait déjà²²³. Ce qui fut déterminant dans l'ouverture de la fenêtre d'opportunité a été la réactualisation d'un projet communautaire. En revanche, pour la ville de Montreuil, elle est surtout due à la prégnance des difficultés socio-écologiques et à un portage politique fort. L'engagement en faveur du développement durable faisait en effet partie intégrante du programme électoral qui a porté en 2008 Dominique Voynet à la tête de la municipalité. Pour Claire Compain, déléguée au développement durable, à l'eau et à la propreté, l'élection de la candidate écologiste « n'est pas anodine. Il était donc quasiment évident que les questions de développement durable et d'articulation de l'environnement avec les autres dimensions soient importantes²²⁴ ». Au sein de la commune de Brignoles, la conduite de politiques durables s'inscrit dans une autre réalité. Elle est le produit d'un désir de transversalité, une « volonté assez exacerbée de mettre en place un outil que l'on a défini comme Agenda 21, plutôt qu'un plan climat, plutôt qu'une chartre environnement », déclarait Christophe Barle²²⁵.

²²¹ C'est à dire conduites au nom de la ville durable.

²²² BARLE (C.), Entretien du 3 mai 2012.

²²³ CATHELINÉAU (F.), *La territorialisation du développement durable, une ressource pour le gouvernement intercommunal : le cas du baromètre du développement durable de Rennes Métropole* [en ligne], Mémoire de recherche, Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2008, p. 27. Disponible sur : https://iepweb.sciencespo-rennes.fr/bibli_doc/download/252/. Consulté le 12 juillet 2012.

²²⁴ COMPAIN (C.), Entretien du 7 juin 2012. Voir en section 3 : Cas pratique : Montreuil-sous-Bois, ville aux deux visages.

²²⁵ BARLE (C.), Entretien du 3 mai 2012.

La conversion écologique de l'économie conduirait à dynamiser certains secteurs, comme les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les transports doux, et à les rendre plus performants que ceux qu'ils remplaceront. Comme en atteste le ministre délégué au développement Pascal Canfin, « la conversion écologique de nos économies constitue une matrice capable de refonder les conditions de la prospérité²²⁶ ».

3. Des freins à l'engagement

Une surabondance de problèmes construits comme publics par les acteurs sociaux limite leur prise en compte par les décideurs. Dans une perspective électoraliste, ces derniers établissent un ordre de priorité en haut duquel figurent les problèmes présentant le moindre risque politique. La construction de logements sociaux, engendrant l'accueil de ménages modestes au sein de la commune, illustre ce propos.

L'article 55 de la loi SRU, qui impose aux communes de plus de trois mille cinq cents habitants, ou de mille cinq cents habitants en Île-de-France, de disposer d'un minimum de 20% de logements sociaux²²⁷, entend favoriser la mixité sociale à l'échelle des communes, mais ne prévient en rien des phénomènes de ségrégation spatiale. Alors, la loi SRU serait-elle synonyme de ghettoïsation organisée ? Nombreuses sont les communes qui s'y refusent, tout particulièrement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte-D'azur, où la mise en place de critères spéciaux par les préfetures leur permet d'échapper à toute sanction²²⁸. Le 5 septembre 2012, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement Cécile Duflot a présenté en Conseil des ministres un projet de loi qui conduirait l'État à céder avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité près de deux milles hectares de terrains publics mobilisables pour permettre d'atteindre l'objectif de construction de cent cinquante milles logements sociaux par an. En outre, le projet de loi conduirait les communes à disposer non

²²⁶ CANFIN (P.), « Les nouvelles conditions de la prospérité » in PENNEQUIN (J.), MOCILNIKAR (A.-T.), *L'Atlas du développement durable et responsable*, Eyrolles, Paris, p. 236.

²²⁷ Article 55, loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289, 14 décembre 2000, p. 19 777. Plus précisément sont concernées les communes « qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé ».

²²⁸ LEROUX (R.), « Logement social : la Côte d'Azur échappe aux sanctions », *Rue 89* [en ligne], 25 septembre 2008. Disponible sur : <http://www.rue89.com/marseille/2008/09/25/logement-social-la-cote-dazur-echappe-aux-sanctions>. Consulté le 11 juillet 2012.

plus de 20 mais de 25% de logements sociaux et quintuplerait les pénalités pour celles qui s'y refuseraient²²⁹. Si certaines villes à forte densité échappent à ce phénomène, c'est d'une part à cause d'un prix du foncier très élevé, et d'autre part à cause d'une offre faible en logements sociaux. C'est notamment le cas des villes de l'ouest parisien, comme Versailles, qui se hisse au premier rang des villes « comportant le moins de pauvres », avec 7% de la population totale²³⁰.

²²⁹ Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, « Mise en ligne de l'inventaire du foncier public disponible pour construire des logements » [en ligne], 5 septembre 2012. Disponible sur : <http://territoires.gouv.fr/spip.php?article1006>. Consulté le 5 septembre 2012.

²³⁰ « Le top 20 des villes les moins pauvres de France », *Challenges*, 17 août 2012. [En ligne]. Disponible sur <http://www.challenges.fr/galleries-photos/monde/20120817.CHA9658/les-15-villes-les-plus-dynamiques-du-monde-en-2025.html#photo>. Consulté le 19 août 2012.

CHAPITRE 2

Mise en œuvre d'un projet commun

S'opposant à une conception de l'urbanisme comme « science des savoirs experts », loin du statisme des tracés de plans urbains, reflets des aspirations de commanditaires des hautes sphères décisionnelles, la ville durable est un projet entre les mains des acteurs locaux, dans leur acception la plus large. Comment l'action publique locale peut-elle la saisir et lui donner corps, si elle s'émancipe des cadres convenus ?

Il n'est ici question de présenter quelque méthodologie à l'usage du porteur de projet, de l'administrateur ou de l'élu. Ces vingt dernières années ont vu maints travaux être conduits dans cette perspective. Associations transnationales, services gouvernementaux, cabinets privés : petits précis, guides méthodologiques et répertoires de bonnes pratiques s'amoncellent sans pour autant parvenir à formaliser de méthode reproductible à l'infini. A la lumière de ces travaux, et en considérant les informations recueillies dans la conduite d'entretiens auprès d'acteurs locaux du développement durable, il nous est possible d'effectuer une montée en généralité et de déterminer trois principes fondamentaux préfigurant la ville durable comme objet d'action publique. En premier lieu, car la ville durable est « celle qui se maintient dans le temps²³¹ », elle exige une appréhension à la fois globale, pluridisciplinaire et transversale des enjeux (section 1). En second lieu, elle souligne les limites d'une approche descendante du développement durable et consacre les savoirs-citoyens (section 2). Enfin, elle s'interroge en permanence dans un processus d'évaluation continue (section 3).

Section 1. Saisir la ville dans sa multi-dimensionnalité

1. L'inscription dans le temps et dans l'espace

Aborder le développement durable par le prisme de la ville peut sembler au premier abord incongru, tout particulièrement si problématiques globales et locales sont traitées indépendamment. Retenons que dans une perspective scientifique, le développement durable n'a de sens absolu qu'à l'échelle planétaire, et que, considérant que toute activité humaine engendre

²³¹ Selon un chercheur au CNRS, Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement, Ecole Nationale d'Architecture de Paris Val-de-Seine, Entretien du 12 avril 2012.

la disparition d'éléments naturels²³², il ne peut objectivement être atteint. Toutefois, nous pouvons convenir du fait qu'il peut être une version diluée, ajustée du développement durable, un compromis entre l'absolu et l'humain. Décliner territorialement les principes du développement durable revient à déposer une « brique de base »²³³ en sa faveur. Comme le souligne Bernard Pecqueur et Bertrand Zuindeau, « ce qui prime, c'est le rapport entre le niveau des territoires et le global ». Il est ainsi une articulation nécessaire entre différentes échelles, à la fois spatiale, entre local et global, et temporelle, les actions du présent pouvant avoir des implications à moyen et long termes. En atteste le professeur d'économie spatiale Peter Nijkamp : la durabilité est conditionnée par deux principes, premièrement, par un mode de développement qui ne s'oppose à la durabilité du développement à l'échelle supralocale, et ensuite, par l'assurance d'un niveau de bien-être acceptable, durable dans le temps. Ainsi, ce n'est pas tant l'impact localisé dans le temps et dans l'espace d'une action que son implication dans un espace plus grand qui fera sens au regard du développement durable. Les politiques de développement durable conduites à l'échelle de la ville doivent donc mesurer leur implication sur les court, moyen et long termes, à l'échelle infralocale – les quartiers – à l'échelle supralocale – l'intercommunalité, le département, la région, etc. – à l'échelle interlocale – les communes avoisinantes hors intercommunalité. Pour répondre aux enjeux du développement durable, les politiques publiques doivent nécessairement s'inscrire dans la prospective. En interrogeant la contribution de l'action dans l'espace-temps, le décideur redonne du sens à la politique menée. Toutefois, inscrire une politique dans un temps à la fois court et long, et dans un espace à la fois proche et distant, se heurte naturellement à des barrières. Elles sont en premier lieu politiques. Comme le soulignait Christophe Barle, « comment mettre en place un dispositif onéreux pendant deux à trois ans qui aura une portée à vingt ans alors que vous avez un mandat de six ans ? ». L' élu, qui assume la responsabilité politique, ne peut être jugé que sur un bilan chiffré, reposant sur les effets perçus directs ou à très court terme. La distension de l'agenda politique est vecteur d'incertitudes, ébranle la légitimité de l' élu et compromet son assise politique. Les barrières sont aussi budgétaires. A ce titre, Bernard Viel rappelait les effets pervers de la décentralisation : « l'Etat a délégué certaines de ses missions aux collectivités territoriales sans leur en donner les moyens. C'est difficile, nous n'avons plus de leviers financiers », avant d'ajouter que « nous pourrions changer de paradigme, aller vers quelque chose avec moins de consommation, moins de gabegie ». Certaines politiques représentent un

²³² PECQUEUR (B.), ZUINDEAU (B.), « Espace, territoire, développement durable », in ZUINDEAU (B.), *op. cit.*, p. 51.

²³³ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable », *op. cit.*, 2002.

investissement conséquent difficilement réductible, comme la réhabilitation thermique du parc public existant qui s'inscrit dans le Plan climat. D'autres en revanche, relevant notamment de l'inflexion des comportements, sont peu coûteuses et favorisent un ancrage du développement durable dans les cultures.

2. La force des réseaux

Une appréhension globale des enjeux induit une transversalité des approches. La ville est porteuse de potentialités qui, si elles ne sont projetées au regard de tous, se perdent dans le flot du quotidien. La conduite d'actions décousues et disjointes est un frein à l'avancée du processus global. Une mise en réseau des collectivités à l'échelle régionale, nationale ou supranationale, largement facilitée par l'expansion des nouvelles technologies, favorise l'essaimage de pratiques exemplaires²³⁴, l'échange continu d'expériences et le ciblage d'angles morts. Elle est aussi un gage de mise en visibilité. Paris, troisième ville globale²³⁵, est intégrée au réseau C40 qui réunit les plus grandes mégapoles engagées dans la réduction de leur bilan carbone. Avec « Cities are the solution » pour credo, elles abordent le développement durable dans une perspective globale et affirment leur rôle sur la scène internationale. Sommets annuels, partenariat avec la banque mondiale, lancement de projets-pilotes et ambition d'établir des normes internationales communes, le C40 prend les traits d'un « G20 » climatique et renforce le lien entre les échelles. De Pékin à Montréal en passant par Lyon et la Seine-Saint-Denis, Paris échange largement avec ses pairs. La tâche est moins évidente pour les communes de moindre ampleur. Bien que les réseaux existent et que les outils de communication soient aisément mobilisables, « aller voir ailleurs », voire s'engager, demeure de l'ordre de l'initiative personnelle, et il n'est pas rare de voir des communes peu au fait des pratiques conduites dans les villes avoisinantes.

3. Décloisonner l'action publique

La construction de la ville durable comme projet politique se heurte aussi et avant tout au cloisonnement des politiques publiques, des secteurs, des compétences et des niveaux de décision. Exigeant une appréhension transversale de l'action publique, le développement durable en remet en cause le fonctionnement, « marqué par le cloisonnement des compétences et des

²³⁴ L'expression « pratique exemplaire », tout comme « bonne pratique », est à appréhender avec une certaine réserve. Une expérience réussie est dépendante du contexte dans lequel elle s'inscrit n'est pas inévitablement reproductible.

²³⁵ Reprenant la terminologie de Saskia Sassen. Selon les classements de *Foreign Policy* 2012 et de la *Mori Memorial Foundation* 2011.

délégations²³⁶ ». Au sein des administrations territoriales, les obstacles sont à la fois structurels, organisationnels et culturels. La sclérose d'un millefeuille administratif et l'ancrage des pratiques routinières garantissent une structuration relativement claire des pouvoirs et favorisent une prise de décision descendante. Cela rend fort malaisée la communication horizontale et transversale nécessaire à une hiérarchisation globale des problèmes publics. La ville durable implique donc une remise en cause de l'architecture des pouvoirs, mais aussi des savoir-faire professionnels, souvent enfermés dans une logique sectorielle. Favoriser la communication horizontale par un réagencement spatial des services, créer des missions interservices à effectifs restreints, œuvrer sur des projets communs, sont tant de stratégies favorisant le décloisonnement de l'action publique. La création de missions stratégiques et de missions « développement durable » assure la coordination des politiques sectorielles. Un rattachement au secrétaire général lui confère une légitimité alors qu'un rattachement à la direction de l'environnement l'enferme à tort dans une approche écologiste. Toutefois, un réagencement structurel peut ne pas suffire. Comme le soulignait Céline Braillon, « vous aurez beau faire un organigramme transversal, si rien ne bouge derrière, ça ne changera rien. Il faut travailler sur des objets communs²³⁷ ». Il faut ainsi faire émerger des « objets communs », trouver des frontières poreuses, s'obliger à « s'approprier une compétence qui ne [leur] appartient pas, [comme] celle des transports et de la mobilité, pour créer une interface entre organisation territoriale économique et logement²³⁸ ». L'usage de certains outils, comme l'Agenda 21 local, favorise cette transversalité.

Pour s'en saisir, faut-il infléchir les résistances. Il est un devoir de sensibilisation aux enjeux du développement durable au sein même de la structure administrative, afin que puisse s'opérer une transition entre une approche catégorielle et une approche transversale. Pour un responsable à la mairie de Marseille, «le concept de développement durable est déclinable à l'infini pour donner du sens à l'action publique, le premier obstacle, c'est cette rigidité²³⁹». La tâche est d'autant plus difficile que le nombre de personnels administratifs est important. Pour cela peuvent être conduits des séminaires, interventions d'experts et de cabinets privés. La ville de Nantes s'appuya même sur un psychologue qui, durant un an, accompagna le changement de culture professionnelle au sein de certains services. Mais la transition peut aussi venir « d'en bas ».

²³⁶ EMELIANOFF (C.), « Chapitre 9 : La ville durable en quête de transversalité », in Mathieu (N.), Guermond (Y.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Editions Quæ « Indisciplines », Versailles, 2005, p. 129.

²³⁷ BRAILLON (C.), Entretien du 11 juillet 2012.

²³⁸ BARLE (C.), Entretien du 3 mai 2012.

²³⁹ EMELIANOFF (C.), « Chapitre 9 : La ville durable en quête de transversalité », in Mathieu (N.), Guermond (Y.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Editions Quæ « Indisciplines », Versailles, 2005, p. 133.

Section 2. La ressource citoyenne

1. La prise en compte des savoirs citoyens

Envisager une transformation structurelle du territoire engage l'observation attentive de ce qui le compose, des trajectoires qui s'y dessinent, des flux, des usages et des sensibilités. Pour Emmanuelle Lagadec, responsable Stratégie au sein de l'Agence d'écologie urbaine de la ville de Paris, il est indispensable d'observer, créer des conditions pour faire émerger des démarches, plutôt que de s'imposer comme acteur public autoritaire imaginant pour les populations ce qu'il serait bon de faire. Ainsi, rapporte-t-elle, des gouvernements d'Asie du Sud ont fait face aux difficultés sanitaires engendrées par la multiplication des bidonvilles non pas en détruisant les habitations, mais en y observant les pratiques, les structures organisationnelles, pour co-élaborer des méthodes d'assainissement, de l'intérieur. Par-delà le « problématique », des forces vives, des solutions alternatives nées entre les mains des citoyens. Il est des savoirs citoyens qui ont longtemps été négligés par une sphère décisionnelle infantilisante. Ils sont la « somme de compétences acquises et transmissibles, de savoir-être et savoir-faire dans l'utilisation au quotidien des espaces urbains, des espaces privatifs, des réseaux et des relations sociales de proximité²⁴⁰ ». S'inspirant des travaux conduits par Yves Sintomer, Héloïse Nez a déterminé trois ensembles de savoirs citoyens mobilisables et combinables dans le champ urbain : les savoirs d'usage, les savoirs professionnels et les savoirs militants. Les savoirs d'usage sont ceux nés de l'expérience ordinaire, des actes répétés dans un environnement démystifié. Les savoirs professionnels sont une expertise technique, acquise en milieu professionnel ou associatif, que l'individu mobilise en tant que citoyen. Enfin, les savoirs militants émergent des interactions entre membres d'un même collectif, associatif, partisan ou informels. Ces savoirs ne prennent sens qu'à partir du moment où ils sont mobilisés et valorisés. Nous pouvons également reconnaître ces savoirs mobilisables aux habitants non-citoyens, c'est à dire aux individus usagers du territoire, qui ne jouissent de droits civils ni politiques, tels les mineurs et les ressortissants étrangers. Nous pouvons dès lors parler de « savoirs habitants²⁴¹ ». Notons l'exemple de la mobilisation des savoirs des jeunes élèves dans le cadre de la modernisation de leur établissement scolaire par le collectif d'étudiants en architecture Baupiloten, en charge du projet, qui a joué un rôle de passeur entre l'utilisateur – l'enfant – et le décideur. Par le biais d'activités ludiques, en phase avec les capacités intellectuelles des en-

²⁴⁰ BONNET (M.), « L'expertise d'usage des habitants : une impossible reconnaissance ? », *Economie et Humanisme*, n°376, mars 2006, p. 61.

²⁴¹ Cette catégorie ne figure pas dans la typologie d'Héloïse Nez.

fants, s'est construit un projet commun porteur de sens pour les usagers²⁴². Egalement, la municipalité du XIV^e arrondissement de Paris ouvre ses instances de concertation aux populations extracommunautaires, permettant « aux parisiens étrangers de trouver leur place dans les instances de démocratie locale²⁴³ ».

2. Consultation et participation des publics

« Le développement durable ne peut se construire qu'avec la participation active de toutes les composantes de la société²⁴⁴ ». Il repose nécessairement sur la recherche d'un système d'alliance optimal permettant la mobilisation de l'ensemble des parties intéressées²⁴⁵. La ville durable comme projet commun implique donc une collaboration étroite avec l'ensemble des parties intéressées, du début (*diagnostic*) à la fin (*évaluation*)²⁴⁶, avec pour ambition la coproduction d'objets urbains. La mobilisation des savoirs citoyens, voire des « savoirs habitants », permet de révéler ce qui n'est pas nécessairement visible au regard des indicateurs et enquêtes statistiques, les attentes et les craintes des administrés, les intérêts et les compromis possibles. L'ouverture du processus décisionnel aux profanes – aux non-initiés, aux non-spécialistes – assure une amélioration de la qualité de l'ouvrage²⁴⁷. Une participation de la société civile « étendue » serait en effet « une condition nécessaire à l'efficacité de la démarche²⁴⁸ », rappelait-on à l'occasion d'un séminaire gouvernemental sur le développement durable. Cette ouverture semble présenter « un intérêt fonctionnel pour l'ensemble du processus²⁴⁹ » en permettant de réduire les risques de blocages ultérieurs. A ce titre, le Commissariat général du Plan soulignait la nécessaire obtention de l'assentiment des populations pour éviter « un surcroît de

²⁴² ARNOULT (S.), CHARTAN (C.), « Les politiques de la ville », *Alternatives économiques : les initiatives citoyennes en Europe*, Hors-série pratique n°19, mai 2005, p. 96.

²⁴³ Préambule du Conseil des citoyens parisiens extracommunautaires du XIV^e arrondissement.

²⁴⁴ Comité économique et social européen, *Résultats du forum sur le développement durable*, Communiqué de presse, 18 septembre 2002.

²⁴⁵ PONROUCH (A.), *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités locales : suivi-évaluation et adaptation du SD 21000*, Thèse de doctorat en sciences et génie de l'environnement, Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne, Université Jean Monnet, 2008, p. 26 : « On entend par parties intéressées l'ensemble des individus ou groupes pouvant impacter ou être impactés par une décision ou un projet : les parties intéressées incluent les acteurs faibles ou absents, qui ne sont pas en capacité de faire valoir leurs intérêts ».

²⁴⁶ Nous verrons que la phase évaluative n'est, dans les faits, pas la fin du processus.

²⁴⁷ Commission des Communautés Européennes, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Proposition de la Commission en vue du Conseil Européen de Göteborg, Bruxelles, 19 juin 2001, p. 8.

²⁴⁸ Service d'information du gouvernement, *Séminaire gouvernemental sur le développement durable* [en ligne], 28 novembre 2002, p. 4. Disponible sur : <http://www.ecobase21.net/Gouvernance/PDFs/SeminaireDD.pdf>. Consulté le 18 août 2012.

²⁴⁹ RUMPALA (Y.), *op. cit.*, p. 351.

recours en justice, d'oppositions et de conflits, et au final, un surcroît de l'action publique²⁵⁰ ».

Enquête publique, débat public, conseils de quartier ou ateliers citoyens, la participation citoyenne est multiforme. Afin qu'aucune composante de la société ne soit exclue, ni groupe, ni intérêt, il est nécessaire de déterminer les canaux adéquats de discussion favorisant un processus participatif effectivement démocratique.

Jusqu'à la signature de la Convention d'Aarhus le 25 juin 1996, la participation des publics était encadrée d'une part par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, et par celle du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, vis-à-vis notamment des procédures de débat public. Suivant les dispositions de la Convention d'Aarhus, et suite aux propositions de la Commission Mauroy, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant, fut adoptée. Elle affirme le caractère réglementaire du principe de participation. Au-delà du devoir d'informer le public en matière d'environnement, il est rendu obligatoire de prendre les citoyens à partie dans le cadre de projets pouvant avoir une incidence grave sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La Commission nationale du débat public (CNDP), créée par la loi du 2 février 1995, voit son champ de compétences élargi. Désormais autorité administrative indépendante (AAI), elle n'est plus tenue de ne considérer que les grands projets mais l'ensemble des projets qui entrent dans son champ de compétence.

Les instances participatives se sont multipliées depuis près de vingt ans dans les communes françaises. Certaines d'entre elles sont même rendues obligatoires. Nous ne présenterons ici que les plus répandues. Le *Conseil de développement*, instauré par la LOADDT pour les aires urbaines de plus de cinquante mille habitants et composé « de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs²⁵¹ », peut être consulté pour tout projet d'aménagement et de développement de l'agglomération. Le *Conseil de quartier*, instance de concertation facultative dans les communes de plus de vingt mille habitants, a été rendu obligatoire dans les communes de quatre-vingt mille habitants par la loi Vaillant²⁵². Le Conseil de quartier peut être consulté par le maire au cours de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du projet. Leur création rejoint celle de la Conférence régionale et du Conseil

²⁵⁰ AYONG LE KAMA (A.), *Horizon 2020 : l'Etat face aux enjeux du développement durable*, Commissariat général du Plan, Paris, 16 novembre 2005, p. 173.

²⁵¹ Article 26, loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF, n°148, 29 juin 1999, p. 9 515.

²⁵² Article 1, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF, 28 février 2002, p. 3 808.

national d'aménagement et de développement durable²⁵³, intégrant la société civile²⁵⁴ et consultés dans le cadre de l'élaboration de schéma régionaux et schémas de services collectifs. S'organisant en groupes de travail, ateliers en comité réduit pilotés par un chef de projet et comités de suivi, ces instances de concertation permettent une représentation de la société civile dans sa diversité pour appuyer la réflexion des décideurs locaux et contrôler le respect des engagements des élus. Notons que ces instances « peuvent être consultées », et non pas « doivent être consultées ». Elles devraient favoriser la pertinence des projets et limiter le recours au contentieux. Or, cela dépend largement de l'analyse et de l'usage qui en est fait. Comme le soulignait Céline Braillon, « on a des outils qui datent de 2002. [...] Il y a une grande difficulté à les concevoir dans une approche vraiment pensée et structurée [...] Ecouter les besoins, soit, mais ensuite, qu'en faire ? De plus, qu'est-ce que la notion de besoin ? ». Tous les besoins ne sont équivalents et la satisfaction de la somme des désirs individuels ne conduit pas inévitablement au bien commun. Il ne pourra ainsi y avoir « de généralisation des villes durables que lorsque l'éco-transformation s'appliquera à chaque élément du processus et particulièrement aux éléments qui incitent les populations à changer²⁵⁵ ».

Il faut ainsi prendre les outils pour ce qu'ils sont et ne pas en attendre davantage. Les débats publics, soutenus par un dispositif, n'ont pas pour objet une interactivité complète, mais plutôt de donner des éléments d'interactivité²⁵⁶, de contribuer à structurer l'opinion publique.

3. Du devoir de pédagogie : réduire le « knowledge gap »

Le premier pas vers la connaissance est la transparence. Montrer pour prouver que l'on n'a rien à cacher. La transparence des activités des pouvoirs publics est « nécessaire pour offrir des possibilités de participation active des citoyens au débat sur le développement durable et forger un consensus sur les réformes nécessaires²⁵⁷ ». Par opposition à l'opacité, la transparence est gage de confiance, symbole de la contrepartie d'un droit de regard²⁵⁸.

Reprenant les travaux d'Héloïse Nez, nous pouvons considérer que les savoirs participants sont de trois ordres : les savoirs sollicités, les savoirs revendiqués, et les savoirs déniés. Les

²⁵³ Articles 3 et 6 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31, 5 février 1995, p. 1 973.

²⁵⁴ Articles 11 et 2, loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF n°148, 29 juin 1999, p. 9 515, renforçant l'inclusion de la société civile.

²⁵⁵ Voir à ce sujet SCHEURER (J.), *Urban ecology*, thèse de doctorat, Institute for Sustainability and Technology Policy, Murdoch University, 2002, cité par NEWMAN (P.), « Bâtir les villes de demain » in ARTHUS BERTRAND (Y.) (dir.), *Comment sortir de la société de consommation*, Wordwatch Institute, a Martinière, Paris, 2011.

²⁵⁶ RUMPALA (Y.), *op. cit.*, p. 336.

²⁵⁷ OCDE, *Développement durable : quelles politiques ?*, OCDE, Paris, 2001, p. 55.

²⁵⁸ RUMPALA (Y.), *op. cit.* p. 325.

premiers sont sollicités dans le cadre des instances susmentionnées. Les seconds ne sont pas sollicités mais interviennent comme des savoirs professionnels ou militants revendicatifs. Les troisièmes sont des savoirs inaudibles, ceux des individus qui ne prennent pas la parole. Leur absence de visibilité est fonction de divers facteurs, comme l'âge, le niveau d'éducation, la catégorie socio-professionnelle, le lieu et le format de la rencontre, la sensibilité aux thématiques abordées.

« Je ne fais pas de la politique, j'essaie de faire de la pédagogie²⁵⁹ », déclarait Nicolas Sarkozy en décembre 2007. Cela illustre l'importance qu'a pris la pédagogie au cours des quinze dernières années. Une pédagogie qui va au-delà de la guidance de la jeunesse dans le « droit chemin ». Plus que de répandre l'information en multipliant les sources d'informations, la collectivité se fait pédagogue, car sans pédagogie, comme le souligne Peter Newman, on se risque à un transfert des mauvaises pratiques. Ainsi en va-t-il du paradoxe de Jevons qui démontre que l'innovation technologique, si elle améliore l'efficacité des méthodes d'emploi d'une ressource, contribue à en augmenter la consommation. Par exemple, promouvoir l'utilisation de véhicules sobres sans informer les usagers des conséquences de leur consommation pourrait augmenter l'utilisation qu'ils en feraient et annuler le bénéfice de l'outil en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La didactique s'impose désormais à tous, par le discours, par les médias, par l'exemple. Ainsi, l'administration se veut exemplaire, se responsabilise pour responsabiliser à son tour, sensibilise, mobilise, pour favoriser la compréhension d'enjeux cruciaux environnementaux, sociaux, économiques, mais aussi liés à la participation à la vie de la Cité. Chacun dispose d'éléments de connaissance, sporadiques et imprécis. Rassembler, puis traiter ces éléments de connaissance, afin de les présenter comme un tout dans un registre intelligible, permettrait de construire un cadre cognitif commun dans lequel inscrire la ville durable. Pierre Lascoumes nomme cet « ensemble des activités de regroupement et de transformation dans un code cohérent²⁶⁰ » transcodage. Transmettre l'information auprès des différents publics implique la sélection de supports adéquats. Campagnes d'affichage, brochures, articles dans la presse municipale, bulletins d'information, sites internet et forums interactifs, mais aussi réunions publiques d'informations ou événements festifs... les médias se multiplient au gré des publics ciblés. L'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC),

²⁵⁹ SARKOZY (N.), Discours sur la politique en faveur des entreprises et du pouvoir d'achat, Assemblée des entrepreneurs CGPME, Lyon, 7 décembre 2007.

²⁶⁰ LASCOUMES (P.), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" ». Analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le politique, *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 334.

et tout particulièrement Internet, favorise la communication, la médiation et la pédagogie. Peu onéreux pour la collectivité et aisément appréhendable par les populations, Internet ouvre de nouvelles possibilités d'interaction. Le dispositif « Les acteurs du Paris durable » lancé par la ville de Paris en est un témoignage. Conçu comme une plateforme interactive et contributive, il permet une mise en réseau d'expériences de citoyens, d'initiatives et d'engagements d'acteurs, spécialistes, artistes ou simples voisins, afin d'encourager l'initiative individuelle et collective et le partage de ressources.

Section 3. La capacité de remise en cause

1. L'amélioration continue

Un projet de territoire durable « se doit d'apporter une amélioration de la situation initiale au regard des finalités du développement durable, et ce pour chaque domaine d'action ». Ainsi le projet de ville durable est celui d'une communauté qui se questionne, qui cherche à redonner du sens à ses actions. « Le facteur limitant, disait Bernard Viel, c'est de se poser cette question là à chaque fois, de s'interroger à chaque fois sur le sens de ce qu'on est en train de faire²⁶¹ ».

Cette réflexivité est telle une « politique de la politique » qui accompagne la modernisation et travaille les règles du jeu²⁶². Elle transparait au travers des processus d'évaluation et de retours sur expérience qui favorisent une mise à contribution continue des populations en vue d'une amélioration des politiques. Elle contribue, en outre, à réinsérer dans le processus politique des populations désengagées.

Une démarche d'amélioration continue peut se résumer, schématiquement, par la méthode de gestion P-D-C-A (*planifier, développer, contrôler, ajuster*), ou roue de Deming. Chaque étape permet d'améliorer la qualité des données, de réduire les besoins de correction, et ainsi d'établir un « cercle vertueux ». Pour Céline Braillon, la mise en œuvre des finalités du développement durable tient à la définition d'éléments de méthode, « la participation, la transversalité, l'évaluation, le pilotage politique, tout ça au service de l'amélioration continue. On est dans une démarche de constante amélioration. Un des moteurs est la question de la participation, et ce, de plus en plus. La difficulté, c'est qu'en parallèle on sait de moins comment

²⁶¹ VIEL (B.), Entretien du 5 juin 2012.

²⁶² RUMPALA (Y.), *op. cit.*, p. 348.

faire²⁶³ ». La démarche d'amélioration continue est fortement corrélée au système de management environnemental (SME). Que le référentiel soit celui offert par le MEDDE dans le cadre du programme Agendas 21 locaux, par des cabinets spécialisés ou élaboré en interne, la phase évaluative permet de juger et rendre compte de l'efficacité des politiques, de communiquer et de déterminer les éventuels points de blocage.

2. L'évaluation

L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable s'inscrit dans une logique de projet, et s'impose tout au long de la vie de ce dernier, qu'elle guide et accompagne, *ex ante*, *in itinere* et *ex post*. On traite alors d'évaluation continue, qui apporte aux décideurs les éléments d'information nécessaires à l'adaptation de leur trajectoire. L'évaluation poursuit traditionnellement deux objectifs : rendre compte du résultat des actions entreprises et tirer les enseignements des politiques passées afin d'améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de celles qui seront à l'avenir conduites²⁶⁴. Elle s'inscrit comme une « obligation réglementaire impliquant une évolution dans le travail administratif de production des politiques publiques²⁶⁵ ». Malgré l'abondance du vocable qui y est lié dans les discours officiels – « performance », « notation », « contrôle » – la culture de l'évaluation peine à s'inscrire dans les pratiques administratives locales. C'est une évaluation *a posteriori* des politiques, actions ou projets, qui ne semble faire sens dès lors qu'on l'applique au développement durable.

En effet, le développement durable est insaisissable du fait des multiples échelles temporelles et spatiales dans lesquelles il s'inscrit. Il est indéfinissable, car dépendant de contextes et cultures particuliers. Il induit un changement de référentiel, une acculturation. Car la ville durable est un processus qui jamais ne se stabilise, son évaluation est particulièrement délicate. Les pratiques évaluatives se sont progressivement structurées autour des dispositifs de développement durable. L'injonction gouvernementale à la prise en compte du développement durable au sein des politiques publiques locales a engendré une multiplication des démarches. Leur mise en visibilité, l'échange de connaissances et de modes opératoires, ont conduit à une « compétition silencieuse » dont les armes seraient principalement statistiques. De nombreux efforts ont été conduits pour établir des référentiels, tableaux de bord, indicateurs.

²⁶³ BRAILLON (C.), Entretien du 11 juillet 2012.

²⁶⁴ LEFEBVRE (L.), *Évaluation des politiques publiques : évaluation des actions de développement durable*, Séminaire, Institut d'Études Politiques de Paris, 2010.

²⁶⁵ GOXE (A.), « L'évaluation des politiques territoriales au regard du développement durable » in ZUINDEAU (B.), *op. cit.*, p. 74.

3. Les indicateurs du développement durable

Rares sont les indicateurs qui affichent l'évaluation *a posteriori* comme finalité première. Ils se présentent plus comme des outils d'aide à la décision et de questionnement continu.

Les indicateurs de développement durable sont des outils permettant d'interroger et d'analyser politiques et projets en matière de développement durable. Ils sont apparus de manière éparse dans le paysage politico-administratif français et se sont progressivement imposés aux décideurs tels un « métacritère » permettant la prise en compte de facteurs exogènes et l'assimilation des concepts dans la définition des projets territoriaux. Par le biais de grilles de lecture présentant une série de critères organisés en arborescence, formulés sous forme de questions, ils engagent la réflexion, favorisent l'analyse et appuient la conduite des politiques publiques au regard des exigences du développement durable. Les indicateurs n'ont pour ambition de guider l'action publique dans une voie unique, mais permettent un détachement des idéologies et favorisent une émancipation des cadres de pensée²⁶⁶.

Il nous est aisé de douter du bien fondé et de l'efficacité de tels outils. Considérant les vagues attributions du développement durable et son impossible systématisation, les critères énoncés par les indicateurs seront nécessairement porteurs de la vision de celui qui les aura conçus. Toutefois, ils ont pour mérite de rendre le concept de développement durable tangible. Cela permet aux acteurs de se l'approprier et de rendre leurs actions lisibles au regard de l'autre, le citoyen, les autres communes et des institutions. Cela permet en outre de limiter les ambiguïtés et de créer une culture et un langage communs. Les indicateurs se présentent donc surtout comme des outils pédagogiques utilisés en amont des projets, permettant de traduire et de concrétiser le développement durable et de sensibiliser les acteurs. Ils permettent la production de rapports rendant le changement, ou la nécessité de changement, tangible. Par exemple, l'empreinte carbone est abstraite, le réchauffement climatique est insaisissable, alors que le bilan carbone, chiffré, est quant à lui bien concret.

²⁶⁶ BOUTAUD (A.), BRODHAG (C.), « Le développement durable, du global au local : une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux », *Natures, sciences, sociétés*, n°14, 2006, p. 154-162.

CHAPITRE 3

Montreuil-sous-Bois : Engagement en faveur du développement durable

Montreuil, ou Montreuil-sous-Bois, commune de Seine-Saint-Denis, commune aux abords de Paris, de l'autre côté du boulevard périphérique, au bout de la ligne de métro numéro neuf. Montreuil, commune du « neuf-trois », celle des pauvres des grands ensembles et des néo-bourgeois des quartiers sud. Montreuil, commune en souffrance, divisée, balafmée, insoutenable pour certains, peut-être. Toujours est-il que Montreuil demeure une zone de flux et d'échanges, un espace vécu, un territoire avec « un supplément d'âme », patrimoine ou terre d'asile, une ville, en somme. Montreuil se présente comme un observatoire fort intéressant dans le cadre de notre étude. Elle présente des difficultés à la fois sociales, économiques et environnementales fortement marquées (section 1), auxquelles la municipalité, qui dispose à sa tête d'une personnalité écologiste, entend répondre de manière transversale et durable (section 2). Pourtant, s'il est un ou des problèmes identifiés, s'il est un portage politique fort, s'il est un dispositif cohérent, il apparaît que l'ancrage est délicat, du fait d'une certaine négligence populaire et de querelles partisans (section 3).

Section 1. Montreuil-sous-Bois : ville aux deux visages

1. Une ville de banlieue

Montreuil est une ville de banlieue. La banlieue, la périphérie d'un centre, qui dans la majorité des métropoles européennes, rime avec la perte d'un statut social. La banlieue fait écho à de multiples définitions et tout autant de réalités, un « épouvantail social » dont il est fait usage dans les médias et certains discours politiques²⁶⁷. On songe alors aux quartiers résidentiels, aux *gated communities* ou prisons dorées, aux banlieues ouvrières en cours de gentrification, aux banlieues populaires, aux cités, aux tours bétonnées et aux zones de non-droit, et, plus loin, aux terrains vagues, aux zones industrielles et aux étendues champêtres. Mais, en France, et plus encore dans ce qui sera peut-être un jour le Grand Paris, ce sont surtout les grands ensembles des zones périurbaines, hérités de la trame architecturale des « unités d'habitation de

²⁶⁷ REVEL (J.), « Banlieue » in BRUGERE (F.), LE BLANC (G.) (dir), *Dictionnaire politique à l'usage des gouvernés*, Montrouge : Bayard, Montrouge, 2012, p. 77.

grandeur conforme²⁶⁸ » de Le Corbusier, qui émergent de l'inconscient collectif. Les banlieues populaires ont tendance à être perçues comme des espaces anxigènes de désordre, de confrontation et de rejet, « peuplés de prostituées, d'Apaches, de marginaux et de chiffonniers²⁶⁹ », des terres qui voient se briser tissus économiques, solidarités et sociabilités collectives, héritages et institutions, familiales comme publiques²⁷⁰. Yvan Christ, spécialiste de l'histoire architecturale, dépeignait en 1969 ces grands ensembles dans ses *Métamorphoses de la banlieue parisienne*, comme des conglomérats aux formes incertaines et au caractère inquiétant : « Paris est démantelé. D'autres murailles l'enserrent, d'autres formidables murailles gothiques – je veux dire étymologiquement, barbares – se dressent autour de cette ville, non plus pour la protéger, mais pour la menacer²⁷¹ ». Il convient de nuancer ce propos affecté. Les banlieues populaires sont aussi, comme le souligne Emmanuel Bellanger, un territoire de régulation sociale, d'acculturation et d'intégration politique²⁷². Elles représentent un défi majeur pour les élus qui ne sont pas seulement témoins mais aussi acteurs des mutations que connaît la ville, résistant à la tendance à l'éclatement des territoires et à la désaffiliation sociale. Jean-Pierre Dupont, ancien préfet de Seine-Saint-Denis, rappelait dans un entretien accordé à Emmanuel Bellanger, que « les “disparités sociales et spatiales”, pour reprendre les termes de Jacques Chérèque, sont deux faces d'un même problème. Pour réussir, la politique de la ville se doit de concilier ces deux approches des mondes urbains²⁷³ ».

2. Une ville clivée

Certaines banlieues sont marquées par une forte cohésion, volontairement recherchée ou non, fondée sur des critères de langue, d'origine ethnique, de religion, d'âge, de revenu. Mais à Montreuil, une ligne de partage entre les classes s'est dessinée, faisant d'elle une ville aux deux banlieues, aux deux visages, aux deux identités. Dans les années 1970, on initia la construction d'un tronçon d'autoroute reliant les autoroutes A3 et A186 dans le secteur des Murs à Pêches. Or, le projet ne fut jamais mené à terme et aujourd'hui encore, les vestiges d'une modernisation interrompue divisent la ville en deux. Au nord, le Haut Montreuil, au

²⁶⁸ JEANNERET-GRIS (C.-E.) dit Le Corbusier, *Adresse à Eugène Claudius-Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme à la remise de l'Unité d'habitation de Marseille*, Marseille, 15 octobre 1952.

²⁶⁹ FOURCAULT (A.), « Banlieues d'hier les “zoniers” de Paris » in WITHOL DE WENDEN (C.), DAOUD (Z.) (dir.), *Banlieues : intégration ou explosion ?*, *Panoramiques*, n°12, 1993. p. 14-17.

²⁷⁰ BELLANGER (E.), « Des municipalités sur tous les fronts ou l'histoire d'une reconnaissance précoce » in BELLANGER (E.) (dir.), *Villes de banlieue : Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXème siècle*, Creaphis, Grâne, 2008. p. 7.

²⁷¹ CHRIST (Y.), *Les métamorphoses de la banlieue parisienne : cent paysages photographiés autrefois par Atget, Bayard, Beissein [et al.] et aujourd'hui par Charles Ciccione*, A. Balland, Paris, 1969. p. XX.

²⁷² BELLANGER (E.), *op. cit.*, p. 8.

²⁷³ BELLANGER (E.), *op. cit.*, p. 167.

sud, le Bas Montreuil. Copieusement desservi en transports en commun, le sud de la ville se présente comme une alternative à la capitale pour les jeunes ménages et classes moyennes supérieures. S’orientant en premier lieu vers les arrondissements les plus à l’est de Paris, XI^e, XII^e, XX^e, ils s’éloignent progressivement du centre parisien, par delà le périphérique, Vincennes, Montreuil. Là, il est encore possible d’acquérir un bien immobilier dont la surface paraît compatible avec l’agrandissement d’une famille²⁷⁴, tout en conservant une certaine proximité avec la capitale et le lieu de travail. Ainsi seraient arrivés à Montreuil ceux que l’on appelle communément les *bobos*, les nouveaux *yuppies*²⁷⁵, étymologiquement nés de la contraction de l’oxymore « bourgeois bohème ». Ils représentent une nouvelle classe que le journaliste américain David Brooks dépeignait il y a une dizaine d’années dans son ouvrage *Bobos in paradise*²⁷⁶ comme une nouvelle élite dont la légitimité tiendrait plus du mérite universitaire que de l’héritage. Ils partageraient pratiques culturelles, politiques et militantes reposant sur un socle commun de valeurs héritées des mouvements contestataires des années 1960. Toutefois, cette appellation serait surtout l’expression d’un stéréotype, ancré dans le vocable journalistique, potentiellement péjoratif et dénué de tout fondement scientifique²⁷⁷. Dès lors, il serait plus juste de faire usage du terme *gentrificateurs*, tel qu’il fut développé par Tim Butler et Garry Robson²⁷⁸, pour faire référence à ceux qui, de leur culture et leurs salaires, modifient la composition sociale du bâti. De l’autre côté du périphérique se sont aussi implantées des entreprises délocalisées, de KLM à Groupama en passant par BNP Paribas, qui « sur un bout de territoire, n’[ont] favorisé ni l’emploi local, ni le commerce de proximité. Le soir, les rues sont vides²⁷⁹ ». Plus au nord, plus à l’est, là où il n’y a de ligne de métro, où les autobus ne passent guère et où les commerces de proximité sont rares²⁸⁰, plus au nord, plus à l’est, c’est plus gris que vert, c’est le « Montreuil des pauvres », le Montreuil des grands ensembles, où certains quartiers, tels le Morillon, présentent près de 80% de logements

²⁷⁴ VERMEERSCH (S.), « Bien vivre au-delà du “périph” : les compromis des classes moyennes », *Sociétés contemporaines* [en ligne], n°83, 2011, p. 136.

²⁷⁵ Pour *Young urban professionals*, le terme *yuppie* fait référence aux jeunes cadres dynamiques poussés par la réussite professionnelle et sociale. Si l’origine du terme fait débat, la majorité des sources s’accordent à attribuer ce néologisme à l’auteur Joseph Epstein dans un article du magazine *Commentary* de 1982. On en fait aujourd’hui usage de manière péjorative.

²⁷⁶ BROOKS (D.), *Bobos in paradise : the new upper class and how they got there*. Simon & Schuster, New York, 2000.

²⁷⁷ CLERVAL (A.), « Les “Bobos” », critique d’un faux concept », *Cybergeo : revue européenne de géographie*, 17 mars 2005.

²⁷⁸ CLERVAL (A.), *op. cit.*, p. 25. La gentrification y est définie comme « un processus spatial de différenciation sociale dans l’espace urbain ».

²⁷⁹ COMPAIN (C.), Entretien du 7 juin 2012.

²⁸⁰ La ville de Montreuil présente un taux de seulement 15% des commerces en parfait état. Entre 50% et 75% des établissements nécessitent une rénovation. Le phénomène est d’autant plus marqué dans les quartiers nord de la ville.

sociaux et un réseau de transports en commun insuffisant. Claire Compain souligne la prégnance du clivage entre les deux zones géographiques : « d'un point de vue sociologique, le Bas Montreuil regroupe les classes supérieures, à proximité de la mairie, bien qu'il y ait des poches d'habitats dégradés et insalubres où vivent, voire squattent, des populations à très faibles revenus. Il y a cette idée selon laquelle le bas est plus riche que le haut²⁸¹ ».

Section 2. Vers un Montreuil durable

1. L'expression d'une volonté de changement

En mars 2008 s'imposait à la tête de la mairie de Montreuil, avec 54% des voix, la candidate écologiste Dominique Voynet face à Jean-Pierre Brard, député-maire communiste en poste depuis vingt-quatre ans. Une passe d'armes lourde de sens. Pour les opposants, « la droite a parlé », signant une « victoire des bobos »²⁸². Pour la nouvelle municipalité, dont la liste « Montreuil Vraiment » est composée de militants de diverses traditions de gauche, mais d'aucun de droite, le résultat témoigne avant tout d'un changement de cap désiré par les citoyens de la commune. Vote-sanction contre Jean-Pierre Brard ou vote d'adhésion pour Dominique Voynet, Montreuil opérait un changement de cap.

Si, dans son discours au conseil municipal de Montreuil du 22 mars 2008, Dominique Voynet ne fit à aucun moment usage des termes « développement durable » ni « Agenda 21 », et bien que ce soit « le reflet de la politique que [la municipalité] essaie de mener²⁸³ », y fut évoquée une triple mutation, à la fois urbaine, écologique et sociale. Les références se multiplièrent : écologie populaire, changement climatique, recomposition du capital naturel, réduction des pollutions et des nuisances, haute qualité environnementale pour tous les bâtiments publics. Mais aussi cohésion sociale, emplois durables, responsabilité et solidarité, débats publics pour tous, expression et participation, revitalisation des conseils de quartier.

L'un des enjeux majeurs du mandat serait en outre la rupture avec la scission opérée entre les quartiers nord et sud de la ville. L'opération n'est pas aisée. La nouvelle municipalité a hérité d'un bilan difficile qui, avec le désengagement de l'Etat, avait fortement pesé sur le budget municipal. En 2009, l'endettement s'élevait à deux cents millions d'euros, soit deux mille euros par habitant. Le plan de remboursement de la dette constitua un réel frein à

²⁸¹ COMPAIN (C.). Entretien du 7 juin 2012.

²⁸² HIRSCH (J.), « Montreuil : Voynet tourne la page Brard », *La Télé Libre* [en ligne], 21 mars 2008.

²⁸³ *Ibid.*

l'investissement dont le niveau se situe largement en-deçà de celui de communes comparables, telles Saint-Denis ou Argenteuil. A ce jour, dix millions d'euros d'emprunt ont pu être remboursés pour tout autant d'intérêts.

Engager Montreuil sur la voie du développement durable essuiera des coûts certains dont la maîtrise et l'acceptabilité reposent largement sur une approche stratégique et participative.

2. Plans d'actions pour une ville durable

« Quelle ville voulons-nous pour l'avenir ? » Ainsi était questionnée la population montreuilloise en 2009, au cours d'une après-midi de concertation publique. La question posée, la partie pouvait commencer. PLU, PCET et Agenda 21 local se sont dès lors constitués comme les principaux chantiers à mettre en œuvre.

Le *PLU*, qui permet la définition de nouvelles règles en matière d'urbanisme, s'est imposé à une municipalité désireuse de sortir d'un cadre archaïque imposé par le POS de 1998. Adopté en 2010, il requalifia vingt-deux des trente-cinq hectares urbanisables, associant urbain et « agricole », et engagea la rénovation de l'urbain existant et la mise en disponibilité de trois milles logements, dont 35% de logements sociaux.

En outre, par la signature de la Convention des maires de janvier 2009, la commune entreprit d'atteindre, voire de dépasser, l'objectif « trois fois vingt pour 2020 » tel qu'indiqué dans le Plan climat de l'Union Européenne. Dès lors, le PCET était une évidence, en cohérence avec le plan climat énergie départemental et le plan régional pour le climat.

Mais c'est avant tout l'*Agenda 21 local* qui souligne l'engagement pris en faveur du développement durable en affirmant les principes de solidarité, d'initiative et de sobriété comme étant au cœur de sa politique. Si la municipalité de Jean-Pierre Brard avait initié la démarche en octobre 2006, elle y mit fin quelques mois plus tard, offrant à celle de Dominique Voynet le loisir de la faire sienne. Lors de son lancement en 2009, Patrick Petitjean, alors en charge du développement durable et de la politique de la ville, déclarait qu'« agir pour un Montreuil durable et solidaire au moyen d'un Agenda 21, [c'était] penser et agir développement durable dans toutes les politiques locales²⁸⁴ ».

Si la première des étapes – la formation des élus et des agents – ne fut perceptible au regard du plus grand nombre, elle est pourtant déterminante. Elle est en effet un élément clé de la réussite de toute politique transversale. Ce sont les élus qui portent l'engagement politique de la Cité, ce sont les agents qui œuvrent à son service et garantissent la cohésion des politiques

²⁸⁴ LAHONTAN (D.), « Agir ici et maintenant pour le développement durable », *Tous Montreuil*, n°11, 17 – 30 avril 2009, p. 6.

menées. L'inclusion des citoyens dans le processus décisionnel est un élément fondamental dans l'élaboration d'un Agenda 21. Se sont ainsi multipliées plusieurs rencontres, prenant la forme d'ateliers et de forums, offrant aux acteurs locaux dans leur acception la plus large l'occasion d'exprimer leurs positions, de faire émerger les enjeux et de formuler des propositions.

L'ouvrage collectif permet l'émergence de trois axes thématiques – habiter Montreuil, développer une économie durable et vivre ensemble à Montreuil – auxquels s'ajoute une quatrième thématique identifiée par les seuls agents, pour une administration responsable. Autour de ces quatre axes s'est constituée une série d'enjeux et d'orientations. Cent neuf « fiches actions » dynamiques sont alors disposées entre les mains de « pilotes » devant atteindre des « résultats » en fonction d'« indicateurs d'évaluation » selon un certain échéancier²⁸⁵.

3. Education, participation, innovation

Par-delà le processus d'élaboration de l'Agenda 21, la participation citoyenne « se poursuit et doit monter en puissance dans la réalisation des actions²⁸⁶ ».

Placer le citoyen au cœur de l'action collective et faire usage de l'intelligence citoyenne requièrent la mise à disposition des données publiques. Sur une plateforme Internet interactive, documents d'archives, comptes rendus de réunions de concertation, diagnostics, propositions de conseils de quartiers, rapports d'instances consultatives et pratiques exemplaires menées par d'autres communes s'offrent au regard de tous. Or, déclarait Dominique Voynet, « la démocratie est un exercice compliqué. Ce n'est pas seulement une question de temps mais surtout une question d'outils ».

Pourtant, les réunions estampillées « Agenda 21 » peinent à susciter l'intérêt du plus grand nombre. L'Agenda 21 « peut être considéré pour beaucoup comme un document institutionnel assez compact et indigeste, un “truc”, un “machin” rédigé par des chargés de mission²⁸⁷ ».

Une collaboration avec le journal d'information en ligne Mediapart a permis à la municipalité montreuilloise d'élargir le débat et de donner la parole à ceux qui d'ordinaire gardent le silence. Des cycles de « débats pour le changement », retransmis en ligne, font intervenir experts et acteurs de la ville pour aborder les grands enjeux auxquels Montreuil est confrontée. Des micros-trottoirs, relayés par Mediapart toujours, interrogent la population montreuilloise dans sa diversité. « Qu'est-ce que la nature en ville ? » Du jeune enfant au vieillard, d'origine

²⁸⁵ Voir en annexes : Tableau : Exemple de fiche action.

²⁸⁶ COMPAIN (C.), Entretien du 7 juin 2012.

²⁸⁷ *Ibid.*

française ou immigrée, tous semblent s'accorder sur la nécessité de restaurer la nature en ville, leur ville, polluée et dégradée. La végétation d'un parc, le réconfort, le calme et le repos, la convivialité d'un moment partagé, l'épanouissement de l'enfant par le jeu. En attendant, « c'est pas trop vivable, mais ça va », disait l'un d'eux. L'usage des médias, vecteur d'ouverture du dialogue ou instrumentalisation de l'opinion ? N'est-il pas aisé d'agencer images, sons et mots, et trahir le discours ?

Section 3. Du sud au nord, recoudre le tissu social

1. Développement durable et politique de la ville : une union qui fait sens

L'Agenda 21 de Montreuil repose sur la transversalité, la participation et l'évaluation, mais aussi, compte tenu des clivages sociaux que connaît la commune, sur la prise en compte des populations en situation précaire. Il est une volonté marquée de faire prendre conscience à ces dernières que « la protection de l'environnement n'est pas réservée aux classes aisées. [...] Il y a toutefois cette idée prégnante selon laquelle l'écologie coûte cher, acheter bio coûte cher. Nous [la municipalité de Montreuil, *ndla*] voulons montrer en actes que c'est faux, que nous avons des mesures à la fois bénéfiques pour l'environnement et pour les générations futures, qui répondent à des difficultés auxquelles les populations démunies sont aujourd'hui confrontées²⁸⁸ ». Ces dernières, logeant dans des habitations anciennes, dégradées et mal isolées, sont en proie à une situation de précarité énergétique. L'augmentation des prix de l'énergie se présente dès lors pour elles comme un facteur déterminant d'exclusion sociale. Au sein de l'Agenda 21, la municipalité s'engage à changer les usages, et à encourager la réhabilitation technique, notamment par le crédit d'impôts. Si l'information et l'éducation au développement durable sont à placer au rang de droit pour tous, comment agir lorsque certaines populations, peu familiarisées avec le système administratif, peu enclines à émettre des demandes ou à se rendre dans les arènes de discussion communales, demeurent passives et ne font usage de leur « droit à la connaissance » ? Le non-recours des populations précaires est perceptible dans de multiples domaines par-delà les prestations énergétiques et contribue à renforcer un sentiment d'exclusion. Pour Claire Compain, « il faut aller vers elles ». La municipalité s'appuie sur les associations, les collectifs d'immeubles, qui assurent une fonction de « pas-

²⁸⁸ *Ibid.*

seurs » auprès des « passifs », et sur l'agence locale *Maîtrisez votre énergie* qui œuvre à la sensibilisation des populations, entreprises et bailleurs sociaux.

Il faut aller vers elles, agir avec elles, mais aussi pour elles. Le CUCS aborde des thèmes qui sont essentiels au développement durable, bien qu'il n'y fasse explicitement référence, comme l'accès à l'emploi, l'habitat et la santé. Héritier du contrat de ville qui fit son apparition en 1994, le CUCS de Montreuil fut instauré en 2006, et intégra des projets de développement durable trois ans plus tard. Il a pour objet la réduction de l'écart entre neuf quartiers prioritaires et leur environnement, qui recouvrent 22% du territoire municipal. Huit d'entre eux sont à un niveau de priorité 1²⁸⁹ et trois d'entre eux sont qualifiés de ZUS²⁹⁰ au sein desquelles vivent 16% de la population totale²⁹¹. Sur une période de six mois, trois séries de réunions ont permis l'émergence de trois enjeux majeurs pour chaque secteur. Les pistes d'actions déterminées accordent une large place au développement durable. Parmi elles, des projets de jardins partagés, de promotion de la culture maraîchère, d'éducation à l'environnement et d'insertion via les éco-matériaux. Certaines seront financées par le CUCS, d'autres pas, reposant dès lors sur d'autres sources de financement.

Par-delà l'Agenda 21, par-delà le CUCS, un tramway et un éco-quartier, des projets qui « touchent aux intérêts directs des habitants²⁹² » et par leur simple nom, font sens.

Dans le quartier populaire des Murs à pêches, tout à côté des lieux investis par une trentaine de familles roms que la municipalité guide « vers le droit commun », aide à « tisser des liens » pour qu'elles puissent « se fondre dans le paysage²⁹³ », un projet de parc aquatique écologique. Il se veut exemplaire, offrant une piscine intérieure à traitement naturel de l'eau minimisant l'usage de moyens matériels, humains et chimiques dans le cycle d'entretien, des bassins extérieurs chauffés via un système à granulés de bois, espaces de détente et de remise en forme, etc. Il serait aussi et surtout un lieu de loisirs pour « ceux qui ne partent pas en vacances », conformément aux promesses faites lors de la campagne municipale, favorisant la mixité entre individus de toutes classes sociales. Mascarade, s'écriront certains.

²⁸⁹ Les quartiers très prioritaires de niveau 1 présentent « des difficultés importantes et sur lesquels les crédits spécifiques de la politique de la ville doivent être concentrés majoritairement ».

²⁹⁰ Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont les cibles prioritaires des politiques de la ville. Elles sont visées par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour y favoriser mixité sociale et développement durable.

²⁹¹ Système d'information géographique (SIG) du Secrétariat général du Comité intergouvernemental des villes (CIV), 2006.

²⁹² COMPAIN (C.). Entretien du 7 juin 2012.

²⁹³ BARBIER (M.), « A Montreuil, les Roms tentent de “se fondre dans le paysage” », *L'Humanité* [en ligne], 22 août 2012.

2. *Le temps des querelles*

Les querelles sont coutumières, et le développement durable, malgré son potentiel à faire consensus, n'y échappe pas. Si la présence de membres de l'ancienne coalition au sein du conseil municipal est une garantie démocratique, elle engendre maints blocages, tenant largement à la difficulté d'opérer un changement de pratiques après vingt-quatre années passées sous l'égide d'un seul homme. Le 18 février 2010, la municipalité « se déchira », alors que dix conseillers municipaux s'opposaient à une augmentation des impôts locaux, jugée contraire aux promesses électorales. Déchus de leurs fonctions, ils entrèrent dans les rangs de l'opposition. Parmi les pommes de discordes, le PLU et ses conséquences sur le quartier des Murs à Pêches.

Le 28 juin 2012, le tribunal administratif de Montreuil annulait le PLU de la commune, voté le 2 avril 2011. La décision s'appuyait sur deux motifs de formes et un motif de fond retenus parmi les six recours déposés contre le PLU par quatre associations, une habitante et deux conseillers municipaux, dont l'ancien maire Jean-Pierre Brard. Parmi les raisons invoquées, l'absence d'affichage de l'ordre du jour « au moins cinq jours » avant la séance, et la non-communication de certains éléments du PLU aux conseillers municipaux en amont du vote. Les documents avaient certes été mis à leur disposition sur clef USB, mais pas dans leur format papier. Un souci d'économie des quelques neuf cent quatre-vingt-quinze pages par conseiller, hors annexes, un prétexte « fallacieux » pour les membres de l'opposition considérant la lecture numérique fort indigeste²⁹⁴. On jugea en outre la rédaction du PLU « ambiguë » quant au règlement de la zone naturelle agricole des Murs à Pêches. Top peu précis sur ce point au moins, le PLU pourrait permettre une urbanisation « non strictement limitée ». On s'opposa, aussi, au relogement de familles roms dans des habitats modulaires, ainsi qu'au PADD de 2010, considéré comme étant le fruit d'une trop maigre concertation et comme étant en contradiction avec celui de 2007. Deux recours ont été retenus, la non-diffusion des pages du PLU et le non-affichage de l'ordre du jour²⁹⁵. Dès lors, au PLU succède l'ancien POS, outil aujourd'hui désuet qui pourrait, si aucun sursis n'est accordé, engendrer l'annulation des permis de construire non définitifs²⁹⁶. Sont de fait remis en cause maints projets phares de la municipalité écologiste : atelier d'artistes, parc nautique écologique, écoles. La construction d'un groupe scolaire à énergie positive, amorcée depuis

²⁹⁴ Renouveau Socialiste Montreuil, « Le PLU n'est plus : et après ? », *Montreuil Autrement*, blog de l'opposition [en ligne], 18 juillet 2012.

²⁹⁵ PETITJEAN (P.), « Le tribunal administratif annule la délibération instaurant le PLU de Montreuil », *Montreuil Vraiment*, blog de la majorité municipale [en ligne], 20 juillet 2012.

²⁹⁶ Renouveau Socialiste Montreuil, *op. cit.*

plusieurs semaines, serait désormais incompatible avec l'ancien POS et a conduit l'association AssQuaVie à déposer un nouveau recours auprès du tribunal administratif.

Toutefois, rien n'est immuable ni éternel. La municipalité a condamné « le harcèlement juridique déployé par quelques opposants²⁹⁷ ». Elle a fait appel de la décision et demandé un sursis à exécution pour un motif d'intérêt général.

Si le PLU est effectivement annulé, le seront aussi l'ensemble des séances de concertation rendues nécessaires par son adoption. Elaborer un nouveau PLU, ce serait revenir à un processus long de concertation et de débat public, ce serait priver les populations des infrastructures mises à l'agenda, ce que Patrick Petitjean, conseiller délégué à la vie associative et à la démocratie, qualifie d'« irresponsable ». Une révision simplifiée s'étendrait sur six à huit mois, nécessitant une concertation légale et une enquête publique. Une révision complète, incluant celle du PADD, s'étendrait sur une période de dix-huit mois à deux années²⁹⁸. Le conseil municipal réuni le 13 septembre 2012 eut l'occasion d'aborder ces questions et de reprendre les modifications nécessaires évoquées par le tribunal administratif. A l'issue du conseil, le PLU a de nouveau été approuvé.

²⁹⁷ Ville de Montreuil, « PLU de Montreuil : les nouveaux équipements publics et les nouveaux logements seront bien réalisés ! », Communiqué de presse, 4 juillet 2012.

²⁹⁸ PETITJEAN (P.), « PLU de Montreuil, une révision ininterrompue et par étapes », *Place de Montreuil* [en ligne], 9 septembre 2012.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

La situation de crise dans laquelle se trouvent nos économies occidentales place les décideurs dans une situation complexe, oscillant entre le désir de conduire de nouveaux chantiers, de restructurer et d'assouplir le code de l'urbanisme par voie d'ordonnance, le devoir d'atteindre les objectifs de la loi Grenelle 2 et de se plier aux contraintes de planification urbaine qu'elle a introduit. Ne pouvant plus s'opposer frontalement aux forces du marché, les élus locaux et leurs agents doivent désormais observer, décrypter, anticiper et orienter. Ils doivent questionner le développement urbain dans son ensemble, prendre en considération les effets potentiels qu'engendrerait, par exemple, le lancement d'une nouvelle ligne de transports publics en termes de polarisation de l'espace, et la production ou la reproduction d'un espace de vie par les cultures dominantes dans une telle zone résidentielle ou une telle zone d'activité. Les choses ne sont pas évidentes car le jeu d'acteurs est complexe, l'évaluation n'est pas toujours de mise, et l'incertitude et la complexité rendent toute anticipation difficile. Il est une différence considérable entre intentions affichées dans le cadre d'une politique locale et mise en œuvre, souvent teintée de *nimbism* et de malthusianisme²⁹⁹. La municipalité dispose d'outils lui permettant d'influencer le développement spatial de son territoire : investissements en infrastructures primaires, règlements d'utilisation des sols, interventions sur les marchés fonciers et immobiliers et fiscalité foncière³⁰⁰. Pourtant demeure une contradiction au cœur de cette volonté de « faire la ville sur la ville ». La construction de maisons individuelles représente les deux-tiers de la construction neuve. Nombre d'entre elles, bâties à prix bas sur des terrains bon marché, loin des centres d'activité et mal desservis par les transports en commun, se présentent comme une issue au manque de logements sociaux pour lesquels la liste d'attente peut s'étendre sur plusieurs années.

Le développement durable, malgré ses mille contradictions, s'est imposé tel un nouveau paradigme pour l'action publique locale. Chaque collectivité y va de son propre intérêt, souffrant, ou usant, d'un manque de méthode claire et stabilisée, mais toujours prônant les valeurs qui parfois semblaient tombées en désuétude : l'équilibre, l'équité, la solidarité intergénérationnelle et l'ouverture démocratique.

²⁹⁹ LEFEVRE (B.), RENARD(V.), *op. cit.* p. 9.

³⁰⁰ RENARD (V.), « La planification urbaine et les marchés immobiliers : la nouvelle donne », *Variations*, n°18, mai 2001, p. 44-46, rappelé dans LEFEVRE (B.), RENARD (V.), *op. cit.*, p. 6.

CONCLUSION GENERALE

Ville durable, gouvernance et démocratie

La gouvernance comme condition « sine qua non » de l'opérationnalité de la ville durable

Du fait de la globalisation, de la construction européenne, de la territorialisation, de l'évolution des formes de capitalisme et des nouvelles techniques administratives promouvant l'autorégulation des systèmes politiques, de la différenciation interne et de la coopération croissante entre autorités publiques et acteurs privés, nous serions passés d'une organisation de pouvoir politique verticale, bureaucratique et contraignante, reposant sur le trinôme loi – règle – ordre, à une organisation horizontale, plus souple, reposant sur un mode de gouvernance en réseau faisant intervenir une pluralité d'acteurs « gouvernants ». La production des cadres d'interprétation du monde échappe à l'État-nation qui, pris dans un jeu à tensions multiples, n'est plus le forum principal de construction du sens.

La décentralisation, initiée par les lois Defferre, a remis en cause l'opposition classique capitale / désert français, et a permis le développement et le renforcement du pouvoir local. Le pouvoir détenu entre les mains du maire est considérable, tout particulièrement en matière d'urbanisme, et le sera peut-être davantage à l'issue du projet de loi relatif à la lutte contre l'habitat indigne³⁰¹. Toutefois, les modalités d'exercice du pouvoir ne sont plus celles d'autrefois. Le cadre d'analyse des formes de gouvernement des villes, reposant sur une relation statique entre centre et périphérie, qui longtemps domina le champ scientifique, désormais ne tient plus. L'étude des relations verticales, d'une part entre l'Etat central et les administrations déconcentrées, et d'autre part entre les élus et les agents administratifs, ne suffit plus, si tenté qu'elles aient déjà suffi, à expliquer les formes de gouvernement des villes. Les modes d'organisation et de distribution du pouvoir ont évolué. Nous ne serions plus dans un régime de gouvernement des villes, mais dans un régime de gouvernance urbaine, encore plus palpable au sein des métropoles et agglomérations³⁰². Pour Gilles Pinson, les formes prises par l'action publique seraient à présent déterminées par les relations horizontales qu'entretiennent les acteurs locaux, élus, personnels administratifs, agents économiques et

³⁰¹ Proposition de loi n°4522 visant à renforcer les pouvoirs du maire dans la lutte contre l'habitat indigne, déposée par Marie-George Buffet, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2012.

³⁰² LERESCHE (J.-P.), NAHRATH (S.), « Le pouvoir urbain à l'épreuve de la gouvernance et de la durabilité », in DA CUNHA (A.) et al. (dir.), *Enjeux du développement durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires, Lausanne, 2005, p. 355.

sociaux et habitants³⁰³. Pour façonner la ville durable, l'action publique territoriale se veut aujourd'hui partenariale, privilégiant les démarches collectives, participatives, associant les acteurs de divers secteurs qu'elle placerait sur un pied d'égalité. Elle est en effet de celles qui ne peuvent se construire hors du cadre évolutif de la gouvernance. « Condition *sine qua non* de son opérationnalité »³⁰⁴, la gouvernance est le ciment qui permet une union durable des trois piliers. Sa concrétisation naît de jeux d'acteurs dont les règles ont été définies par les organes classiques de gouvernement, mais dont la mise en œuvre ne dépend que de l'appropriation faite par les divers acteurs en présence. Les groupes d'intérêts, les entreprises privées, les instances civiques ou communautaires, les citoyens, tous participent, plus ou moins directement et avec plus ou moins d'impact, à la prise de décision³⁰⁵. Jacques Theys souligne l'interactivité du processus : les acteurs, bien qu'agissant à des échelles différentes, bien qu'étant porteurs de visions du monde différentes au service d'intérêts différents, sont confrontés à un même problème et vont construire une vision commune d'une nouvelle réalité, définir les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir.

La gouvernance est surtout celle d'une crise, celle de l'action publique et des « mandats d'autorité »³⁰⁶, que l'étude de la ville durable comme objet-projet politique met à nu.

La ville durable, révélatrice d'une crise du lien politique

« Nous vivons désormais dans une société sans classe, mais gorgée d'inégalités sociales, une société où s'érodent les fondements existentiels des institutions et des formes de consensus qui les ont portées³⁰⁷ ». Ainsi s'interrogeait Ulrich Beck : « la société se dissout-elle ? »³⁰⁸. La ville durable s'impose dans un contexte de crise plus large du lien entre gouvernants et gouvernés, représentants et représentés, les premiers ne faisant plus autorité du simple fait de leur statut.

Crise de la représentation politique, crise de la légitimité. A l'heure où les nouvelles technologies de l'information et de la communication investissent tous les pans de notre existence,

³⁰³ PINSON (G.), « La gouvernance des villes : du schéma centre-périphérie aux régimes urbains ». *Métropoles*, n°7, 2010.

³⁰⁴ COMBE (H.), « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable », in ZUINDEAU (B.), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, p. 492.

³⁰⁵ GIROUX (D.), « Observer l'observateur : perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique », in ROUILLARD (C.), BORLONE (N.) (dir.), *L'Etat et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Presses de l'Université de Laval, Laval, 2011, p. 13.

³⁰⁶ THEYS (J.), « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, 01 novembre 2003, p. 4.

³⁰⁷ BECK (U.), « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et Politiques*, n° 39, 1998, p. 20.

³⁰⁸ *Ibid.*

alors que le temps se contracte, que les frontières physiques se distendent, que les valeurs communes s'estompent, s'érode le capital-confiance qui, par l'élection lie gouvernants et gouvernés, qui par le mérite lie administrateurs et administrés. En témoigne la participation électorale qui se raréfie dans un système représentatif en perte d'équilibre. Détachement, désaffection, apostasie. Les élus, qui ne parviennent à satisfaire une demande sociale pressante, voient leurs compétences questionnées et leur mode de recrutement mis en doute. Les privilèges dont ils jouissent semblent injustes alors que l'écart se creuse entre ceux qui possèdent et ceux qui s'endettent. Le citoyen n'a jamais été si informé, si instruit, si au fait des affaires du monde. Plus savant que naguère, il cède moins aisément aux discours des sophistes. Bien que l'on puisse aisément débattre du degré d'indépendance dont il dispose à l'égard des paradigmes dominants, il lui semble disposer des éléments nécessaires à la construction de sa propre opinion et se fait juge de l' élu comme de l'individu, tant la frontière est mince entre la fonction et l'homme. Médiatisation extensive, les porteurs d'éthique et de valeurs républicaines voient certaines de leurs actions fallacieuses exposées au regard de tous. La mauvaise pratique se fait scandaleuse. Vote protestataire, vote sanction, le citoyen punit l' élu de son désaveu. Les bureaux de vote s'emplissent périodiquement, notamment si une situation d'équilibre bien qu'inconfortable est mise à mal, comme en attestent les mobilisations collectives et l'afflux massif de votants lors de l'élection présidentielle de mai 2002. Fragmentation de l'offre politique, émiettement électoral, les partis « attrape-tout » n'attrapent plus et les voix qu'ils récoltent sont plus acquises par défaut que par conviction profonde.

Crise du militantisme, crise du civisme. Des partis sans militant aux militants sans parti, chacun se réclame d'idées plus que d'idéologies. Les formes traditionnelles de militantisme, trop ancrées dans le système, ne séduisent plus. Le citoyen s'investit autrement. Militantisme d'association, militantisme moral, militantisme local. Le citoyen est aussi un homme qui lutte en fonction de ses affects, pour son épanouissement personnel, pour ce qui le touche directement et pour ce qu'il comprend. L'individualisme déterminerait ainsi les formes d'action collective. Dans une société de l'immédiateté, de l'urgence et du résultat, « le citoyen ne s'identifie plus à la communauté politique « qui sous-tend l'institution du pouvoir et fonde sa légitimité, [...] qui rend possible l'intégration sociale, par le dépassement des particularismes et des singularités³⁰⁹ ». Transgressions de l'ordre social quotidien, incivilités et violences urbaines « traduisent la perte de repères, le délitement du tissu social, le desserrement des con-

³⁰⁹ CHEVALLIER (J.), *op. cit.*, p. 171.

traintes normatives, la mise en cause du processus de civilisation des mœurs³¹⁰ ».

*Crise de la gouvernance d'autorité*³¹¹. Le modèle d'instruction publique plaçait l'Etat au cœur du processus décisionnel³¹². Garant de l'intérêt général, il était l'instance légitime de production des normes, œuvrant au nom du bien commun sur la base d'une expertise unilatérale. Dans les domaines présentant un fort degré d'incertitude, comme l'environnement ou la gestion des risques, et où le savoir n'est pas stabilisé, l'expertise est soumise à controverse. L'expert ne détient plus le monopole de la connaissance et du savoir.

La ville durable, pour un renouveau démocratique

« La représentation [...] est la pierre angulaire de la démocratie, puisque c'est elle qui fait parler le peuple et qui désigne en même temps les porte-paroles du peuple³¹³ ». Mais les formes classiques de la représentation politique ont perdu toute grâce aux yeux d'un peuple privé de ses héros et de ses prophètes. Alors, les écrits abondent, aux titres parfois impertinents, *Mort à la démocratie*³¹⁴, *L'incompétence démocratique*³¹⁵, multipliant fréquemment les formules interrogatives, *La démocratie est-elle en crise ?*, *Une crise de la représentation politique ?* ou encore *La démocratie représentative est-elle en crise ?*

Se questionner constitue déjà un premier élément de réponse.

Si la démocratie représentative se meurt, son linceul n'est encore tissé. Avant de sonner le glas de la démocratie « tout court », voyons comme elle anime les âmes citoyennes plaidant en faveur d'une démocratie renouvelée ! Alors, elle emprunte divers chemins exploratoires et formule des hypothèses, prend tantôt un nom, tantôt un autre. Démocratie participative, démocratie collaborative, démocratie différentielle, démocratie technique, démocratie par les *inputs*, démocratie cognitive. Toutes diffèrent sensiblement les unes des autres, mais chacune accorde une place prédominante à la participation citoyenne. Poser la question de la participation revient à poser la question des échelles. « Une bonne politique publique passe par une appréhension directe et sans intermédiaire des problèmes individuels à résoudre »,

³¹⁰ *Ibid.* p. 174.

³¹¹ Reprenant l'expression de Géraldine Froger in FROGER (G.), « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Mondes en développement* [en ligne], n°136, 2006, p. 11-28. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-4-page-11.htm. Consulté le 28 juillet 2012.

³¹² CALLON (M.), « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des mines : responsabilité en environnement*, n°9, 1998, p. 63-73.

³¹³ CALLON (M.), LASCOURMES (B.), BARTHE (Y.), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Editions du Seuil, Paris, 2001.

³¹⁴ DE MATTIS (L.), « *Mort à la démocratie* », L'altiplano, Paris, 2007.

³¹⁵ BRETON (P.), *L'incompétence démocratique : la crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*, La Découverte, Paris, 2006.

avançait Alain Faure³¹⁶. L'argument de la proximité s'impose comme un sésame de la légitimité des politiques publiques au détriment des arènes traditionnelles de médiation, partis politiques, syndicats, corporations et associations.

La légitimité issue de l'élection n'y est pas niée mais se combine avec une légitimité fonctionnelle issue de la structuration de nouvelles arènes décisionnelles³¹⁷. Elle contribue à combler le fossé entre représentants et représentés, gouvernants et gouvernés, qu'ont creusé les dispositifs de représentation classiques. Car les premiers semblent trahir les seconds, car un peuple sans porte-parole est un peuple sans voix, une participation réelle pourrait rendre au peuple sa liberté d'expression, pour qu'il puisse s'affirmer comme un acteur à part entière, capable d'« appréhender certains ressorts des enjeux collectifs, [de] progresser dans l'intelligence des processus permettant de les prendre en charge, et [d']assumer un engagement dans la vie collective³¹⁸».

Jacques Theys est l'un de ceux qui prônent un mode de gouvernance plus ouvert, axé sur la médiation et le travail associatif. Pour que celle qu'il nomme *démocratie cognitive* soit, plusieurs conditions doivent être réunies : un effort de pédagogie de la part des médias, une éthique d'objectivation, une indépendance du scientifique par rapport aux groupes de pression et un souci de mise en débat, le respect du principe de précaution et de transparence de la part des industriels, la prise en compte des aspects sociaux par les experts, l'instauration de règles, procédures et structures de médiation permettant d'éviter la confusion des pouvoirs et de favoriser le contrôle démocratique des décisions, une acculturation de l'opinion à l'idée que la connaissance ne résulte pas d'une accumulation de certitudes, et enfin, le respect de la transparence et l'ouverture à la contre-expertise de la part des autorités publiques³¹⁹.

Le mythe mobilisateur

Il est un risque de faire de la ville durable et de la gouvernance qu'elle implique un nouvel idéal, un « mythe politique³²⁰ », qui se substituerait aux autres. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, témoins de l'émergence d'une nouvelle culture politique et des revendications croissantes émises par une société civile désireuse de participer davantage, soulignent que la

³¹⁶ FAURE (A.), « Action publique territoriale » in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2011. p. 31.

³¹⁷ JOUVE (B.), LEFEVRE (C.), « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in DA CUNHA (A.) et al. (dir.), *Enjeux du développement durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires, Lausanne, 2005, p. 417. (405-424)

³¹⁸ RUMPALA (Y.), *op. cit.*, p. 342.

³¹⁹ THEYS (J.), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *op. cit.*, p. 25.

³²⁰ *Ibid.*

mutation de la ville en espace politique pluraliste n'est pas inévitablement synonyme de disparition de toute hégémonie.

Pour les néo-marxistes, le développement durable serait celui d'un néo-libéralisme encourageant les inégalités socio-spatiales. La ville durable se présente comme un horizon fantasmé, épinglé dans un cadre façonné par les élites, de nouveaux « despotes éclairés » maniant l'art du dit-on mieux gouverner, désireux d'imposer une nouvelle « vision du monde », un « nouvel évangile³²¹ ». « L'élite dominante, disait Paul Blanquart, n'est faite que de techniciens exerçant leur talent sur un peuple qui n'est qu'objet voué à être façonné, géométriquement comme un jardin à la française³²² ». Sous couvert de valeurs prétendument partagées, les mesures visent à modifier les comportements quotidiens du plus grand nombre en termes de modes de consommation et de transports, notamment. C'est à l'échelle locale que se joue le jeu de la démocratie. En effet, les stratégies locales cherchent à s'appuyer sur des procédures protéiformes de concertation en prenant à partie des acteurs multiples, associations, experts, groupes d'intérêt, entreprises privées, citoyens. L'action publique s'affaire à réapprendre à l'homme son rôle de citoyen, le disciplinant, le responsabilisant, afin que chacun « se transforme en porte-parole susceptible de susciter la croyance des autres³²³ ». Etudiant l'iconographie institutionnelle, Hélène Régnier émet une hypothèse selon laquelle la ville durable opèrerait un tri social et un tri spatial dans la ville. Sur les supports de communication apparaissent régulièrement deux images fantasmées, façonnées, mettant en scène deux catégories d'utilisateurs, le participatif et le négligeant, l'écolo-responsable et l'écolo-résistant, le fantasmé et le repoussoir, le bon et le mauvais³²⁴. Les premiers sont visibles, cyclistes, piétons, citadins épanouis dans la force de l'âge à la terrasse d'un café, dans une ville durable libérée de ses nuisances. Ils sont, par extension, les contributeurs actifs du projet collectif. Les seconds sont invisibles, évincés du réel³²⁵. Ce sont les périurbains, l'insipidité de leurs espaces, l'abondance de leurs trajets routiers.

³²¹ THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 23 septembre 2002. p. 4.

³²² BLANQUART (P.), « Les mésaventures du sujet », *Une histoire de la ville : pour repenser la société*, La Découverte, Paris, 1998.

³²³ BOISSONADE (J.), « Le développement durable face à ses épreuves », *Espaces et sociétés*, 4/2011, n°147, p. 72.

³²⁴ REIGNER (H.), « Usages et usagers fantasmés de la planification urbaine durable : vers un gouvernement néo-hygiéniste des conduites ? », Conférence, *Colloque international : Sociologie des approches critiques du développement durable*, Paris, 1^{er} février 2012.

³²⁵ *Ibid.*

La ville durable semblait tout promettre, émancipée des cadres rigides qui l'ont vue naître. Pourtant, elle dresse à son tour de nouveaux remparts et s'y enferme. Elle serait alors un mirage insidieux exaltant la participation citoyenne, mais une participation encadrée qui ne s'exprime au-delà des instances qu'elle encourage et parfois même crée, disqualifiant ainsi toute manifestation spontanée. « La prépondérance des enjeux politiques et économiques et la domination des savoirs experts paraissent ainsi d'autant plus fortes, et la marge de manœuvre des citoyens d'autant plus faible, que l'échelle du projet urbain est élevée³²⁶ ». Construire la ville durable ravive les rivalités entre techniciens et simples citoyens et place ces derniers au second plan. L'ouverture des processus décisionnels tend à bénéficier aux groupes les plus organisés, lobbies industriels ou groupes corporatistes, experts reconnus, représentants d'administrations³²⁷. Le développement durable serait alors celui d'une dépolitisation au profit de groupes dominants, et notamment des experts. Alors, le manque de participation des populations profanes prend une toute autre dimension, traduisant une volonté de contrôle du processus participatif par les institutions.

La ville durable serait celle de la transparence, de l'ouverture et du dialogue encadrés, d'une rhétorique supportée par « un catalogue de bonnes intentions³²⁸ ». Invoquant de nobles causes qui ne se soumettent que difficilement à la critique, on conduit des actions que l'on rend légitimes, on les vide de toute substance dramatique et tue le débat.

Une utopie préfigurative ?

Certes, la ville durable souffre de maintes défaillances et contradictions. Certes, il est un risque d'instrumentalisation que sa nature encourage, et nous devons prendre garde à ce qu'elle ne devienne le nouvel appareil d'une « écolocratie » génératrice de nouveaux clivages. Comme tout modèle urbain, elle offre une issue à une situation de crise, mais elle en prépare une autre, potentiellement plus dure encore. Le développement durable porte cette ambition de replacer l'homme dans son environnement naturel et social, s'élevant contre un radicalisme, une humanité sans humanisme, prônant le triomphe de l'homme sur la nature comme de la nature sur l'homme. Mais sans humanité, l'écologie peut être terrible, une idéologie meurtrière, prévenait Jean-Christophe Rufin dans *Parfum d'Adam*. Dans une société sans

³²⁶ Nez (H.), « La démocratie participative en butte à la grande échelle : la participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue », *Métropolitiques*, 9 mai 2011. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html>. Consulté le 1 septembre 2012.

³²⁷ THEYS (J.), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, 1 novembre 2003, p. 15.

³²⁸ RUMPALA (Y.), *op. cit.*, p. 323.

classe³²⁹ perdurent les luttes et les inégalités, que nous ne pourrions annihiler, tout au plus tempérer. Il n'est de modèle idéal, de cadre parfait, qui ne lèserait jamais personne. Cette quête est bien vaine. Nombreux s'y sont engagés, sans grand succès. Là est une grande faiblesse de nos systèmes politiques : la négligence de la nature humaine. Il n'est du devoir des institutions de refondre les rapports de force, qui nécessairement en défavoriserait certains. Il n'est du devoir des institutions de contraindre à l'engagement. Toujours, certains seront plus disposés à mobiliser des ressources, à prendre la parole et s'affirmer comme des représentants légitimes, bien qu'ils ne le soient jamais absolument, quand d'autres demeureront passifs et silencieux, contemplant entre deux soupirs un monde évoluer sans eux. Aux catastrophistes et aux fatalistes, aux optimistes et aux impudents, aux négligents et aux aveugles, les institutions tiennent un même propos, désignent une direction qui, sous certains traits, rappelle la métamorphose d'Edgar Morin. Considérant l'insoutenable grandissante de nos systèmes, deux alternatives s'offriraient à nos pas. La première, une probable désintégration, un effondrement par négligence ou passivité. La seconde, une métamorphose sociétale. « C'est dans la prise de conscience des désastres dans lesquels nous allons qu'il y aura une réaction qui pourra nous donner un chemin, une voie [...], la voie de la résistance et du changement³³⁰ ». Pour recouvrer l'équilibre, pour ne pas sombrer dans l'abîme, il s'agit d'accepter la multitude des subjectivités, adhérer à une définition et à une mise en œuvre collective des mouvements transformatifs. Dans un contexte d'incertitude croissant et de désaveu des élites politico-administratives, c'est à cela qu'œuvre l'action publique. Elle soumet plus qu'elle n'impose, s'affairant à guider les désirs du peuple, canalisant ses forces vives, pour obtenir son consentement. Cela traduit plus une adaptation aux évolutions des modes de pensée qu'un acte sournois. Et quand bien même l'action publique se livrerait à un tel jeu, rappelons-nous que nous sommes fondamentalement des objets manipulés et des acteurs manipulateurs : le monde nous façonne au même titre que nous façonnons le monde. Là est toute la question du développement durable et *a fortiori* de la ville durable.

Rappelons-nous aussi les termes tenus par Hannah Arendt : « la cité est fondamentalement périssable, sa survie ne dépend que de nous ». Par le prisme de la ville durable, l'action publique nous arme pour que nous puissions prendre en main notre destin, et redonne à l'occurrence « publique » sa véritable portée.

La ville durable ne serait elle qu'une nouvelle chimère, un idéal inatteignable ? Peut-être est-elle une utopie, mais, comme l'avancait Alphonse de Lamartine, « les utopies ne sont souvent

³²⁹ BECK (U.), *op. cit.*

³³⁰ SKALSKI (J.), « Edgar Morin : la voie de la métamorphose », *L'Humanité*, 1^{er} mars 2011.

que des vérités prématurées ». Le XXI^e siècle a besoin d'utopistes pour imaginer le vivre-ensemble de demain, et de politiques dotés de suffisamment de courage pour s'y engager, avec prudence et humilité.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Monographies

- ASCHER (F.), *Les nouveaux principes de l'urbanisme et lexique de la ville plurielle*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2010, 280 p.
- ASCHER (F.), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995, 345 p.
- AUBERTIN (C.), VIVIEN (F.-D.) (dir.), *Le développement durable*, La documentation française, Paris, 2010, 168 p.
- BRUGERE (F.), LE BLANC (G.) (dir.), *Dictionnaire politique à l'usage des gouvernés*, Bayard, Montrouge, 2012, 505 p.
- CARRE (F.), *L'essentiel du développement durable : la loi Grenelle 2 et le verdissement des politiques publiques*, Gualino, Paris, 2012, 160 p.
- CHALINE (C.), *Les nouvelles politiques urbaines : une géographie des villes*, Ellipses, Paris, 2007, 160 p.
- CHARLOT (A.), *Vers un nouveau modèle urbain ? : Du quartier à la ville durable*, Victoires, Paris, 2012, 159 p.
- CHARRE (A.), *Maîtrise d'œuvre urbaine : la théorie voilée*, Mardaga, Sprimont, 2003, 180 p.
- CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, 3^e éd., LGDJ-Lextenso, Paris, 2008, 266 p.
- COULAUD (D.), *L'automoville : ville, automobile et mode de vie*, L'Harmattan, Paris, 2010, 371 p.
- CRIE (H.), RIVASI (M.), *Ce nucléaire qu'on nous cache*, Albin Michel, Paris, 1998.
- DAMON (J.), *Villes à vivre : mode de vie urbains et défis environnementaux*, Odile Jacob, Paris, 2011, 279 p.
- DE CERTEAU (M.), *L'invention du quotidien : 1, Arts de faire*, Gallimard, Paris, 1990.
- DELFAU (G.), *Le retour du citoyen : démocratie et territoires*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994, 91 p.
- DELOYE (Y.), *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1996.
- DROBENKO (B.), *Droit de l'urbanisme*, 6^e éd., Gualino-Lextenso, Paris, 2011, 315 p.
- DURANCE (P.), CORDOBES (S.), *Attitudes prospectives : éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, L'Harmattan, Paris, 2007, 283 p.
- EMELIANOFF (C.), STEGASSY (R.), *Les pionniers de la ville durable : récits d'auteurs, portraits de villes en Europe*, Autrement, Paris, 2010, 294 p.
- FLIPO (F.), *Le développement durable*, Bréal, Rosny, 2007, 123 p.
- GAUTHIER (M.), GARIÉPY (M.), TREPANIER (M.-O.) (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2008.
- GERARD (A.), *Les politiques de lutte contre les nuisances sonores autour des aéroports*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2002.
- HAËNTJENS (J.), *La ville frugale : un modèle pour préparer l'après-pétrole*, FYP, Limoges, 2011, 142 p.
- HAUGHTON (G.), HUNTER (C.), *Sustainable cities*, Regional studies association, Londres, 1994.
- HARVEY (D.), *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Editions Amsterdam, Paris, 2011.
- LASCOUMES (P.) (dir.), *Instituer l'environnement, vingt cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 1999, 239 p.

- LASCOUMES (P.), LE BOURHIS (P.), *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions générales de l'environnement*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 79.
- LASCOUMES (P.), LE GALES (P.), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007
- MARECHAL (J.-P.), QUENAULT (B.) (dir.), *Le développement durable, une perspective pour le XXI^e siècle*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005, 422 p.
- MASBOUNGI (A.), *Projets urbains durables : stratégies*, Le Moniteur, Paris, 2012, 175 p.
- MATHIEU (N.), GUERMOND (Y.), LEGAY (J.-M.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Quæ, Versailles, 2005, 286 p.
- MAURIN (E.), *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, Paris, 2004, 96 p.
- MERLIN (P.), CHOAY (F.), (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3^e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2010, 880 p.
- MEYER (A.), *Contraction & Convergence : the global solution to climate change*, Schumacher Briefings, Green Books, Devon, 2000, 96 p.
- MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.
- PARK (R.-E.), *On social control and collective behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 1967.
- PIGEON (P.), *Ville et environnement*, Nathan, Luçon, 1994, 192 p.
- PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, 6^e éd., Dalloz, Paris, 2011, 1 152 p.
- POUBLON (M.-S.), SEBILLE-MAGRAS (W.), *L'agenda 21 : outil de la cohésion des territoires*, Afnor, La Plaine Saint Denis, 2010, 170 p.
- RUMPALA (Y.), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Le bord de l'eau, Lormont, 2010, 435 p.
- SEBE (J.-M.), MARECHAL (H.) (dir.), *Traité sur la ville*, Presses universitaires de France, Paris, 2009.
- SMOUTS (M.-C.) (dir.), *Le développement durable, les termes du débat*, 2^e éd., Armand Collin, Paris, 2008, 289 p.
- THEYS (J.), *Développement durable, villes et territoires : du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre, innover et décroïsonner pour anticiper les ruptures*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, 2000, 135 p.
- TOURAINÉ (A.), *Comment sortir du libéralisme*, Fayard, Paris, 1999, tel que cité dans THEYS (J.), « L'approche territoriale du développement durable : conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, 23 septembre 2002, 12 p.
- WOESSNER (R.), *La France : l'aménagement des territoires*, Armand Colin, Paris, 2008, 256 p.
- ZUINDEAU (B.) (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, 517 p.

Contributions à des monographies

- ANGEON (V.), CARON (A.), « Espaces naturels, biodiversité et développement durable », in ZUINDEAU (B.), *op. cit.*, p. 201-211.
- BRODHAG (C.), « De l'émergence du développement durable à l'adoption de la stratégie nationale : une histoire bien française », in SMOUTS (M.-C.) (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, 2^e éd., Armand Colin, Paris, 2008, p. 76

- COMBE (H.), « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable », in ZUINDEAU (B.), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010.
- COUDROY DE LILLE (L.), « Arturo Soria (1844- 1920), urbaniste de la cité linéaire », in PAQUOT (T.) (dir.), *Les faiseurs de villes 1850-1950*, Infolio, Gollion, 2010.
- CRIQUI (P.), LEFEVRE (B.), « Les plans climat locaux » in ZUINDEAU (B.) (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010
- CULLINAN (C.), « La “jurisprudence de la Terre” : de la colonisation à l'intégration » in Worldwatch Institute, *Comment sortir de la société de consommation*, La Martinière, Paris, 2011, 567 p.
- EMELIANOFF (C.), « La ville durable », in ZUINDEAU (B.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, 179-190.
- JOUBE (B.), LEFEVRE (C.), « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in DA CUNHA (A.) et al. (dir.), *Enjeux du développement durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires, Lausanne, 2005, p. 405-424.
- FAURE (A.), « Action publique territoriale » in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2011.
- LE BART (C.), « Marketing Territorial » in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2011. p. 324-328
- LE GALES (P.), « Gouvernance », in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINER (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e éd., Les presses de Sciences Po, Paris, 2010. p. 299-308.
- LERESCHE (J.-P.), NAHRATH (S.), « Le pouvoir urbain à l'épreuve de la gouvernance et de la durabilité », in DA CUNHA (A.) et al. (dir.), *Enjeux du développement durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires, Lausanne, 2005, p. 355-358
- LIPOVAC (J.-C.), « Développement durable et bonnes pratiques » in ZUINDEAU (B.) (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010.
- OLLITRAULT (S.), « Développement durable », in PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 171-176.
- ROMI (R.), « Les Agendas 21 : esquisse d'une “nouvelle” manière de faire du droit ? » in MASCLET (J.-C.), RUIZ FABRI (H.), BOUTAYEB (C.) (dir.), *L'Union Européenne : union du droit, union des droits : mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin*, A. Pedone, Paris, 2010, p. 723-726.
- TAYLOR (P.), « Respect for nature », in FERRET (S.), *Deepwater horizon : éthique de la nature et philosophie de la crise écologique*, Seuil, Paris, 2011, 324 p.
- VILLALBA (B.), « Le développement soutenable et les politiques publiques, interprétation restrictive et institutionnalisation extensive » in AUBERTIN (C.), VIVIEN (F.-D.) (dir.), *Le développement durable*, La documentation française, Paris, 2010.

Articles de périodiques scientifiques

- ALET-RIGENBACH (C.), et al., « Développement durable », *Alternatives économiques : les initiatives citoyennes en Europe*. Hors-série pratique n°19, mai 2005.

- ANDRES (L.), BOCHET (B.), « Ville durable, ville mutable, quelles convergences en France et en Suisse ? » *Revue d'économie régionale et urbaine* [en ligne], octobre 2010, p. 729-746. Disponible sur : www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-4-page-729.htm. Consulté le 12 juillet 2012.
- BECK (U.), « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités : liens personnels, liens collectifs », *Lien social et politiques*, n°39, 1998, p. 15-25.
- BERNIE-BOISSARD (C.), CHEVALIER (D.), « Développement durable : discours consensuels et pratiques discordantes, Montpellier et Nîmes », *Espaces et sociétés*, n°147, 2011. p. 41-55.
- BLANC (N.), « Des milieux de vie à l'écosystème urbain », *Ecologie et politique* [en ligne], n°29, 2004, p.99-110. Disponible sur : www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2004-2-page-99.htm. Consulté le 29 août 2012.
- BOISSONADE (J.), « Le développement durable face à ses épreuves », *Espaces et sociétés* [en ligne], n°147, 2011, p. 57-75. Disponible sur : www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2007-3-page-85.htm
- BONNET (M.), « L'expertise d'usage des habitants : une impossible reconnaissance ? », *Economie & Humanisme*, n°376, mars 2006, p. 61-63.
- BOOKCHIN (M.), entretien accordé à VANEK (D.), *Harbinger* [en ligne], Institute for social ecology, vol. 2, n°1, 2001. Disponible sur : <http://www.social-ecology.org/2001/10/harbinger-vol-2-no-1-%E2%80%94murray-bookchin-interview/>. Consulté le 17 août 2012.
- BOURG (D.), « La charte française de l'environnement : quelle efficacité ? », *Vertigo* [en ligne], vol. 6, n°2, septembre 2005. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/4323>. Consulté le 27 août 2012.
- COLLOMB (G.), HAENTJENS (J.), « Les villes européennes en "coopétition" », *Futuribles*, n°354, juillet-août 2009.
- DELEAGE (J.-P.), « Grenelle de l'environnement : le sarkozysme à l'assaut de l'écologie politique », *Ecologie & Politique*, n°135, 2010.
- DENIEUIL (P.-N.), « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement* [en ligne], n°142, 2008, p.113-130. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-113.htm. Consulté le 18 juin 2012.
- DUCHEMIN (E.), « Murray Bookchin, "Une société à refaire" », *Vertigo*, [en ligne], 01 septembre 2000. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/5285>. Consulté le 17 août 2012.
- EMELIANOFF (C.), « La démarche européenne », *Risques, vulnérabilités et politiques de développement durable*, Rapport du Groupe de recherche en Géographie sociale, Université du Maine, 2003, p. 31-62
- EMELIANOFF (C.), « La ville durable, l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique* [en ligne], vol. 71, 2003, p. 48-65. Disponible sur : www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2007-3-page-48.htm. Consulté le 12 juin 2012.
- EMELIANOFF (C.), « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [en ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, 31 mai 2005, 14 p. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/532>. Consulté le 12 juin 2012.
- FROGER (G.), « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Mondes en développement* [en ligne], n°136, 2006, p. 11-28. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-4-page-11.htm. Consulté le 28 juillet 2012.
- FUSELIER (B.), MARQUIS (N.), « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps », *Recherches sociologiques et anthropologiques* [en ligne], n°39-2, 2008. Disponible sur : <http://rsa.revues.org/345>. Consulté le 13 mai 2012.

- GARRAUD (P.), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 1990, p. 17-41.
- GAUDILLIERE (J.-P.), « Pour une ville durable », *Mouvements* [en ligne], n°41, p. 57-63, 2005. Disponible sur : www.cairn.info/revue-mouvements-2005-4-page-57.htm. Consulté le 2 septembre 2012.
- GODARD (O.), « La pluralité des ordres : les problèmes d'environnement et de développement durable à la lumière de la théorie de la justification », *Géographie, économie, société* [en ligne], n°6, 2004, p. 303-330. Disponible sur : http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=GES_063_0303. Consulté le
- HAMDOUCH (A.), ZUINDEAU (B.), « Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective », *Géographie, économie, société* [en ligne], n°12, 2010, p. 243-259. Disponible sur : <http://ges.revuesonline.com/article.jsp?articleId=15455>
- HAMMAN (P.), « La ville durable comme produit transactionnel », *Espaces et sociétés*, n°147, 2011, p.25-40.
- HASSENTEUFEL (P.), « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n°157, 2010, p. 50-58.
- HILGARTNER (S.), BOSK (C.), « The rise and fall of social problems: a public arena model », *American journal of sociology*, vol. 94, p. 53-76.
- LEVY (A.), EMELIANOFF (C.), « Editorial », *Espaces et sociétés*, n°147, 2011, p. 7-23.
- MONGIN (O.), « Le local, l'Etat et la politique urbaine », *Esprit*, n°342, février 2008, p. 55-59.
- MONIN (E.), DESCAT (S.), SIRET (D.), « Le développement durable et l'histoire urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 92, 2002, p. 7-15.
- MULLER (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, p. 189-208.
- PEISSEL (G.), « Quels outils pour la ville durable », *Urbanisme*, novembre-décembre 2008, n°363. p. 61-64.
- PRIEUR (M.), « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », *Pouvoirs* [en ligne], n°127, 2008, p. 49-65. Disponible sur : www.cairn.info/revue-pouvoirs-2008-4-page-49.htm. Consulté le 27 août 2012.
- RENARD (V.), « Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ? », *Métropolitiques* [en ligne], 06 juin 2011. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etatement.html>. Consulté le 2 septembre 2012.
- RENBORG (M.-S.), « 1970, année européenne de la conservation de la nature », *Nature, Loisirs et Forêt* [en ligne], ENGREF, Nancy, 1969, p. 593. Disponible sur : <http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/20304>. Consulté le 12 juillet 2012.
- SØRENSEN (E.), « Democratic theory and network governance », *Administrative theory and praxis*, vol. 24, n°4, p. 693-720.
- STONE (C.-D.), « Should trees have standing? Towards legal rights for natural objects », *Southern California Law Reviews*, vol. 45, 1972, p. 450.
- SUE (R.), « De la cohésion sociale aux nouvelles formes de socialisation » in Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales du développement durable, 4D, « Sociétés en transition, risques sociaux : réaffirmer les priorités sociales du développement durable », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°5, 2011.
- TELLER (J.), « Etudes de cas comparatives et bonnes pratiques : lieux communs », *Les Cahiers du LAUA* [en ligne], n°10, p. 93-118. Disponible sur : http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/19301/1/LieuxCommuns%2010_Teller.pdf. Consulté le
- THEYS (J.), « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires* [en ligne], Dossier

- 1 : Approches territoriales du Développement Durable, 23 septembre 2002, 12 p. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/1475>. Consulté le 12 juillet 2012.
- THEYS (J.), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires* [en ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, 1 novembre 2003, 27 p. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/1523>. Consulté le 12 juillet 2012.
- THEYS (J.), WATCHER (S.), « Trois scénarios pour les villes post-carbone ? », *Urbanisme*, n°363, p. 48-50.
- VANEK (D.), *Harbinger* [en ligne], Institute for social ecology, vol. 2, n°1, 2001. Disponible sur : <http://www.social-ecology.org/2001/10/harbinger-vol-2-no-1-%E2%80%94murray-bookchin-interview/>. Consulté le 17 août 2012.
- VERMEERSCH (S.), « Bien vivre au-delà du “périph” : les compromis des classes moyennes », *Sociétés contemporaines*, n°83, 2011, p. 131-154.
- VILLALBA (B.), GOXE (A.), LIPOVAC (J.-C.), « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs », *Développement durable et territoires*, Points de vue, 15 décembre 2005.
- VINAYER (K.), « Barbara Ward, René Dubos, “Nous n'avons qu'une terre” ; Sterling Brubaker, “To live on Earth: Man and his environment in perspective” », *Annales : Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 29, n°3, 1974, p. 665.
- WAECHTER (V.), « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », *Flux*, n°49/49, avril-septembre 2002, p. 7-19.
- ZUINDEAU (B.), « A propos du développement durable : quelques réflexions », *Société française*, n°1 (51), avril-mai-juin 1995, p. 23.

Articles de presse d'information

- AESCHIMANN (E.), « Boltanski feu sur la réalité », *Libération* [en ligne], 4 décembre 2008. Disponible sur : <http://www.liberation.fr/livres/0101303030-boltanski-feu-sur-la-realite>. Consulté le 03 juillet 2012.
- BERNARDOT (M.-J.), « La droite fait des risettes aux “verts” », *L'Unité* [en ligne], n°278, 01 janvier 1978. Disponible sur : http://bases.ourouk.fr/unite/u-result_frame.php?catalogueID=8122. Consulté le 27 août 2012.
- BOURBON (J.-C.) *et al.*, « Les grands axes de l'intervention de Nicolas Sarkozy », *La Croix* [en ligne], 14 décembre 2009. Disponible sur : http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/Economie/Les-grands-axes-de-l-intervention-de-Nicolas-Sarkozy_-NG_-2009-12-14-570315. Consulté le 20 août 2012.
- LEPRINCE (C.), « A Montreuil : « Je trouve ça ridicule de ridiculiser les bobos », *Rue 89* [en ligne], 24 juin 2011. Disponible sur : <http://www.rue89.com/carte-delecteur/2011/06/24/a-montreuil-les-bobos-pensent-action-locale-plus-que-politique-nationale->. Consulté le 03 juillet 2012.
- PINAULT (N.), « Nid de bobos », *L'Express* [en ligne], 07 septembre 2006. Disponible sur : http://www.lexpress.fr/region/nid-de-bobos_481001.html. Consulté le : 03 juillet 2012.
- ROUSSEL (F.), « Le nouveau code des marchés publics laisse entrer le développement durable », *Actu-Environnement* [en ligne], 23 août 2006. Disponible sur : <http://www.actu-environnement.com/ae/news.1882.php4>. Consulté le 8 septembre 2012.
- TRUONG (N.), « Edgar Morin et Nicolas Hulot, l'impératif écologique », *Philosophie magazine* [en ligne], n°6, 1 février 2007. Disponible sur : <http://www.philomag.com/article,dialogue,edgar-morin-et-nicolas-hulot-l-imperatif-ecologique,208.php>. Consulté le 12 août 2012.

Essais et littérature

- BRUCKNER (P.), *Le fanatisme de l'Apocalypse : sauver la Terre, punir l'Homme*, Grasset-Fascelle, Paris, 2011, 288 p.
- ROUSSEAU (J.-J.), *Emile ou de l'éducation*, Livre IV, 1762.

Working papers

- LEFEVRE (B.), RENARD (V.), « Développement durable et fabrique urbaine », *IDDDRI working paper* n°08/11, octobre 2011, 15 p.

Thèses et mémoires

- CATHELIN (C.), *Aux paniers, citoyens ! L'AMAP, nouvelle forme d'engagement : une expérience politique et transformatrice, l'exemple des AMAP à Lyon* [en ligne], Mémoire de recherche, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2009. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE_2009/cathelin_c/html/index-frames.html. Consulté le 23 juillet 2012.
- CATHELIN (F.), *La territorialisation du développement durable, une ressource pour le gouvernement intercommunal : le cas du baromètre du développement durable de Rennes Métropole* [en ligne], Mémoire de recherche, Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2008, 117 p. Disponible sur : https://iepweb.sciencespo-rennes.fr/bibli_doc/download/252/. Consulté le 12 juillet 2012.
- DAL CIN (P.), *De l'aménagement du territoire à l'aménagement de l'environnement : le cas français* [en ligne], Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université de Reims Champagne Ardenne, 2004, 326 pages. Disponible sur : <http://ebureau.univ-reims.fr/slide/files/quotas/SCD/theses/exl-doc/GED00000133.pdf>. Consultée le 28 août 2012.
- EMELIANOFF (C.), *La ville durable, un modèle émergent : géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdanski)*, Thèse de doctorat en géographie, Université d'Orléans, 1999, 750 p.
- PONROUCH (A.), *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités locales : suivi-évaluation et adaptation du SD 21000*, Thèse de doctorat en sciences et génie de l'environnement, Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne, Université Jean Monnet, 2008.

Documents gouvernementaux et institutionnels

- AYONG LE KAMA (A.), *Horizon 2020 : l'Etat face aux enjeux du développement durable*, Commissariat général du Plan, Paris, 16 novembre 2005, 205 p.
- Commission des Communautés Européennes, *Document consultatif en vue de la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour le développement durable*, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, 27 mars 2001.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987. Trad. fr. : Fleuve, Montréal, 1989.
- MATHIEU (B.), « Constitution et environnement », *Les cahiers de Conseil constitutionnel*, n°15, janvier 2004. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitu>

- tionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-15/observations-sur-la-portee-normative-de-la-charte-de-l-environnement.52000.html. Consulté le 14 juin 2012.
- MEADOWS (D. H.) *et al.*, *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites à la croissance*, Fayard, Paris, 1972, 314 p.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, *Propositions pour une stratégie nationale de développement durable : contribution du gouvernement français*, Paris, 2002, 122 p.
- Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales du développement durable, 4D, « Sociétés en transition, risques sociaux : réaffirmer les priorités sociales du développement durable », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°5, 2011.
- OCDE, *Changement climatique : pour une mobilisation mondiale*, OECD publishing, 1999, 152 p.
- Service d'information du gouvernement, *Séminaire gouvernemental sur le développement durable* [en ligne], 28 novembre 2002, 108 p. Disponible sur : <http://www.ecobase21.net/Gouvernance/PDFs/SeminaireDD.pdf>. Consulté le 18 août 2012.
- TUOT (T.), *Le Grenelle de l'environnement : rapport général*, Ministère de l'écologie, du développement, et de l'aménagement durables, Secrétariat d'Etat de l'écologie, octobre 2007. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000693/index.shtml>

Conférences, discours et séminaires

- CHIRAC (J.), Déclaration sur les propositions en matière d'environnement, développement durable et lutte contre les pollutions [en ligne], Avranches, 18 mars 2002. Disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000069.html>. Consulté le 16 juillet 2012.
- CHIRAC (J.), Discours devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable [en ligne], Johannesburg (Afrique du Sud), 2 septembre 2002. Disponible sur : http://www.jacqueschirac-asso.fr/fr/les-grands-discours-de-jacques-chirac?post_id=2527. Consulté le 12 mai 2012.
- FERONE (G.), *Krach écologique : deux pensées magiques* [en ligne], Conférence filmée organisée par le Club Stratégies, Paris, 3 juin 2008. Disponible sur : http://www.daily-motion.com/video/x5ol91_krach-ecologique-deux-pensees-magiq_news. Consulté le 26 août 2012.
- GWIAZDZINSKI (L.), *Temporalités pour une ville durable* [en ligne], Compte-rendu d'une conférence organisée par Babel, Grenoble, 4 juin 2009.
- JACQUIER (C.), *La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?*, Colloque « Vers une nouvelle gouvernance des territoires », Reims, 15 septembre 2008.
- LECANUET (J.), Discours d'inauguration du tribunal de grande instance de la Roche sur Yon du 23 janvier 1976, *Revue juridique de l'environnement*, 1976, n° 3-4, p. 10-13.
- POMPIDOU (G.), Discours à l'Assemblée nationale dédié à la politique d'aménagement du territoire et notamment de la région parisienne, Paris, 18 juin 1965.
- RAHBI (P.), *L'espèce humaine face à son devenir, la part du colibri* [en ligne], Conférence filmée, Bédarieux, 29 juin 2012. Disponible sur : <http://www.youtube.com/watch?v=Brt6fDRSkV0>. Consulté le 06 juillet 2012.
- SARKOZY (N.), Discours de Vandœuvre lès Nancy, 11 décembre 2007.

Autres ressources électroniques

- CATTEAU (D.), « Interministérialité : principes et finalités », *Blog d'Alain Lambert* [en ligne], 9 février 2006. Disponible sur : <http://www.alain-lambert-blog.org/2006/02/348-la-lolf-interministerialite-1-principes-et-finalites/>. Consulté le 23 août 2012.
- DUBOS (R.), « Une célébration de la vie », *Encyclopédie de l'Agora* [en ligne], 4 janvier 2012. Disponible sur : http://agora.qc.ca/documents/joie-une_celebration_de_la_vie_par_rene_dubos. Consulté le 26 août 2012.
- LAPIZE (J.), *Les éco-quartiers* [en ligne], Ademe – La maison France 5, septembre 2001. Disponible sur : <http://www.youtube.com/watch?v=mgdirIX6HFo>. Consulté le 18 août 2012.
- PATEL (R.), JAMES (S.), *Generation food project*, clip de lancement du film documentaire prévu pour 2014 [en ligne], 2 juillet 2012. Disponible sur : <http://vimeo.com/45166200>. Consulté le 17 juillet 2012.
- SAVIGNAT (O.), « Loi Grenelle II : les nouveaux outils de densification et de limitation de la consommation d'espaces », *OS Avocat, page personnelle d'Olivier Savignat* [en ligne], 15 octobre 2010. Disponible sur : http://avocats.fr/space/olivier.savignat/content/_06A848F8-06DD-4C9C-AA83-2E504B8CCB70

TABLE DES ANNEXES

Chronologie indicative	114
Encadré : Les révolutions urbaines de François Ascher	115
Tableaux	117
Tableau 1. : Mise en correspondance des analyses selon les différentes définitions de la ville telle que proposée par Raymond Woessner	117
Tableau 2. : Les Etablissements publics de coopération intercommunale en bref	117
Tableau 3. : Evolution des territoires et des rapports sociaux	118
Tableau 4. : Intitulés des ministres et secrétaires d'Etat en charge de l'environnement depuis 1971	119
Tableau 5. : Présentation des principaux documents d'urbanisme	121
Tableau 6. : Etapes pour l'élaboration de l'Agenda 21 local proposées par l'ICLEI telles que rapportées par Cyria Emelianoff	123
Tableau 7. : Investissements d'avenir pour une ville durable	124
Tableau 8. : Le trépied du développement durable : l'équilibre entre trois formes d'action publique	125
Tableau 9. : Evolution de l'occupation physique des sols en France	127
Tableau 10. : Répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat	128
Tableau 11. : Les quatre dimensions de la gouvernance environnementale selon Jacques Theys	130
Tableau 12. : Analyse des démarches participatives en termes de coûts et bénéfices pour les autorités publiques et pour les administrés	131
Graphiques	132
Graphique 1. : Prévisions de croissance du Club de Rome	132
Graphique 2. : Les étapes du Grenelle Environnement	133
Graphique 3. : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (1995)	134
Graphique 4. : Consommation de carburant et densité urbaine d'après Newman et Kenworthy	135
Graphique 5 : Les français et le développement durable	136
Graphique 6 : Hiérarchie des documents de planification	136
Cartes	137
Entretiens	138

Chronologie indicative

	Avant 1970	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Années 2000	Années 2010
Echelle internationale	1968 , Création du Club de Rome	1971 , Conférence de Founex 1972 , Conférence de Stockholm sur l'environnement humain 1972 , Rapport Meadows 1974 , Colloque de l'ONU à Cocoyoc 1976 , Conférence de Vancouver sur les établissements humains	1987 , Rapport Brundtland	1990 , Déclaration de Talloires 1992 , Création de la Commission sur la gouvernance globale 1996 , Convention d'Aarhus.		
Echelle communautaire	1952 , Création de la CECA 1962 , Création du Comité d'experts pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles 1964 , Création du Comité sur la pollution de l'eau	1970 , Première année européenne de conservation de la nature 1972 , Sommet européen de Paris	1983 , Charte européenne de l'aménagement du territoire. 1986 , Acte unique. 1988 , Charte européenne de l'autonomie locale.	1992 , Traité de Maastricht 1994 , Conférence d'Aalborg (Charte) 1996 , Conférence de Lisbonne (Stratégie) 1997 , Traité d'Amsterdam	2000 , Stratégie de Lisbonne 2001 , Stratégie de Göteborg	2010 , Stratégie Europe 2020
Echelles nationale et locale		1975 , Première grande loi sur le traitement des déchets	1982 , Lois Defferre 1983 , Loi Bouchardeau	1992 , Loi ATR. 1995 , Loi relative à la protection de l'environnement ; Création de la CFDD ; Création de la CNDP. 1997 , Création du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 1999 , LOADDT ; Loi Chevènement ; loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.	2000 , Loi SRU. 2002 , Loi Vaillant. 2004 , Loi sur les libertés et les responsabilités locales. 2006 , Loi autorisant l'approbation de la <i>Charte européenne de l'autonomie locale</i> ; Décret portant code des marchés publics. 2007 , Rapport Attali proposant la création de villes nouvelles durables 2009 : Loi Grenelle 1	2010 : Loi Grenelle 2

Encadré Les révolutions urbaines de François Ascher

Le sociologue et urbaniste François Ascher établit dans son ouvrage *Métapolis ou l'avenir des villes* publié en 1995, une corrélation entre révolution urbaine et passage à une nouvelle modernité.

La première révolution urbaine fut communautaire et vit le pouvoir de l'Etat entrer en scène, dessiner rues, avenues, places publiques et jardins, trottoirs et vitrines, délimitant les domaines respectifs du privé et du public. Fruit de la raison, elle est la figure première de la modernité urbaine, projetée pour satisfaire des classes d'individus différenciées, faisant usage de sciences et techniques nouvelles, définissant le cadre spatial d'une société ouverte sur l'avenir.

Révolution agricole et exode rural, émergence du capitalisme industriel et taylorisme, engendrèrent une conception nouvelle de la ville, une seconde figure de la modernité. Elle n'est plus seulement celle de la raison, mais celle de la science. En quête de performance, elle s'adapte aux besoins de la production et de la consommation de masse et se simplifie. Elle est celle du zonage, de la mobilité et des grands maillages routiers, celle de l'Etat-Providence qui y édifia écoles, hôpitaux, bains-douches et autres établissements collectifs, celle que la *Charte d'Athènes*¹ et Le Corbusier poussèrent jusqu'à son paroxysme. En 1928, la population urbaine dépassait celle du monde rural. Travail à la chaîne, innovations technologiques, rationalisation et division du travail permirent aux constructeurs tels Peugeot et Citroën de ne pas céder à la crise de 1929. La France de l'après-guerre est celle de la recherche perpétuelle d'une productivité accrue. Croissance économique et redistribution, engendrent la généralisation d'une consommation de masse, souvent faite à crédit. L'Etat encadre fortement le système socio-économique suivant des logiques

keynésiennes et encourage le développement de compagnies concurrentielles sur le marché international. La capitale, qui concentre la majeure partie des emplois, supporte difficilement les effets de la croissance démographique et de la crise du logement. Les bidonvilles, de Nanterre à Lyon, témoignent d'une situation précaire pour nombre de citoyens. Durant le rude hiver 1954, l'abbé Pierre lança son tristement célèbre appel sur les ondes de Radio Luxembourg qui ainsi commençait : « Mes amis, au secours... Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant hier, on l'avait expulsée. » La région parisienne, qui n'a connu de schéma d'urbanisme qu'en 1960 lors de la mise en place du plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, n'a longtemps su maîtriser l'augmentation de la densité humaine résultant de la concentration croissante des activités.

En juin 1965, l'alors premier ministre Georges Pompidou dépeignit à l'Assemblée Nationale une agglomération devenue ingérable, anarchique, un « monstre urbain » qui condamne les travailleurs à une existence infernale. Il souligna l'indispensable décentralisation industrielle qui permettrait de désengorger la région parisienne et contribuerait au rayonnement des régions françaises¹ tout en encourageant le développement des grands équipements en région parisienne, gage de compétitivité sur le marché international. Ces mesures de desserrement industriel permirent de réduire le taux d'emploi d'un Paris *intra muros* désireux de ne conserver en ses lieux que des activités de prestige, tandis que les activités ouvrières et usinières se reportent en banlieue et que des villes nouvelles reliées à la capitale sont créées et se multiplient en bord d'autoroute. Le transfert de fonctions supérieures de la capitale à des métropoles de

province avait pour ambition de rééquilibrer l'armature urbaine du pays. Toutefois, des écarts significatifs demeurent et mettent en lumière la tendance macrocéphale du pays¹. L'armature française est multipolaire. Comme le mit en avant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), se combinent villes primatiales, rubans urbains et armatures polynucléaires, villes industrielles, touristiques ou portuaires. Les capitales régionales accueillent plus de flux migratoires que les communes de moindre importance et concentrent activités et emplois du secteur privé comme public, reproduisant ainsi le même phénomène de centralisation qu'avait connu Paris et contre lequel on chercha à lutter. Les métropoles régionales intermédiaires cherchent à développer leur potentiel d'attractivité, en diversifiant leur économie urbaine, en développant leurs systèmes de transport et en s'interconnectant avec les autres villes de la région.

La ville du XXI^e siècle serait celle de la « métapolisation », visage d'une troisième modernité. En témoignent l'évolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la transformation des systèmes de mobilité urbaine, de la recomposition sociale des villes, d'une redéfinition progressive des rapports intérêt individuel et collectif. La métropole cède progressivement la place à la « métropole », aux espaces hétérogènes, parfois non contigus, mais constitutifs d'un même bassin d'emploi, d'habitat et de vie.

J. M

Tableau 1. : Mise en correspondance des analyses selon les différentes définitions de la ville telle que proposée par Raymond Woessner

Morphologie	Approche INSEE	Découpage administratif et politique	Processus structurants	Aménagement du territoire
Centre historique	Ville-centre	Commune	Tertiarisation, gentrification	PLU
Ville et banlieue	Pôle urbain de plus de 5 000 emplois	Communauté urbaine ou d'agglomération selon la taille	Saturation, fractures sociospatiales	SRU
Ville, banlieue, espace urbain	Aire urbaine (si > 40% de navettes vers le pôle)	Id., plus éventuellement des communautés de communes, un pays	Périurbanisation, conflits d'usage.	SCOT

Source : WOESSNER (R.), *La France, aménager les territoires*, 2^e éd., Sedes, Paris, 2010, p.127.

Tableau 2. : Les Etablissements publics de coopération intercommunale en bref

Types d'EPCI	Seuils démographiques	Nombre de communes et d'habitants en 2005	Nombre de compétences obligatoires
Communauté de communes	Néant	2 343 communes, 25,3 millions d'habitants	Aménagement de l'espace et développement économique
Communauté d'agglomération	50 000 habitants dont 15 000 en ville-centre	162 communes, 20,4 millions d'habitants	Aménagement de l'espace et développement économique, habitat et politique de la ville
Communauté urbaine	> 500 000 habitants ou communautés urbaines constituées en 1966	14 communes, 6,2 millions d'habitants	Aménagement de l'espace et développement économique, habitat et politique de la ville, environnement, services d'intérêt collectif
Métropole⁽¹⁾	> 500 000 habitants	1 commune, 545 000 habitants ⁽²⁾	Idem + compétences dévolues aux départements et régions

⁽¹⁾ Depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette information a été ajoutée après publication et n'engage pas l'auteur. ⁽²⁾ Données 2010. Nice Côte d'Azur est à ce jour l'unique métropole. Source : WOESSNER (R.), *La France, aménager les territoires*, 2^e éd., Sedes, Paris, 2010, p.129.

Tableau 3. : Evolution des territoires et des rapports sociaux

	Communauté	Société industrielle	Société hypertexte
Equivalent⁽¹⁾	Société traditionnelle	Société moderne	Société postindustrielle, société postmoderne
Liens sociaux	Peu nombreux, courts, peu diversifiés, peu médiatisés, stables, forts et multifonctionnels.	Plus nombreux, de plusieurs types, évolutifs, forts, en voie de spécialisation.	Très nombreux, très variés, médiatisés et directs, fragiles, spécialisés.
Types de solidarité	Mécanique	Organique	Commutative
Territoires sociaux	Largement autarciques et fermés, à centrage local	Intégrés dans un ensemble plus large, entrouverts, à base nationale	Ouverts, multiples, changeants, à échelles variables (du local au global), réels et virtuels
Morphologie socio-territoriale	Alvéolaire	Aréolaire	Réticulaire
Paradigmes dominants	Croyances Tradition et continuité Destin Force, autorité, sagesse	Raison universelle Fonctionnalité Simplification et spécialisation Démocratie participative	Complexité, incertitude, autorégulation, flexibilité Gouvernance
Actions	Répétitives et routinières	Rationnelles	Réflexives
Régulations principales	Coutumes, chef	Etat et lois	Systèmes étatiques, subsidiaires, droit et contrats, partenariats, opinion publique
Activités éco. dominantes	Agricoles	Industrielles	Cognitives
Culture	A dominante locale	Fortes composantes socio-professionnelles	Diversifiée et hybride (multi-appartenance sociale et culturelle)
Type urbain dominant	Ville-marché	Armature urbaine hiérarchisée, ville industrielle	Système métropolitain
Institutions	Paroisses, cantons, départements, Etat-nation	Communes, départements, administration centralisée, Etat-providence, Pactes, alliances, traités	Agglomérations, pays, régions, Etat-nation-providence, OI, OSN, ONG

⁽¹⁾ Equivalences données à titre indicatif, non comprises dans la typologie proposée par François Ascher.

Source : ASCHER (F.), *Les nouveaux principes de l'urbanisme et lexicque de la ville plurielle*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2010, p. 46-47.

Tableau 4. : Intitulés des ministres et secrétaires d'Etat en charge de l'environnement depuis 1971

Mandature	Intitulé du poste	Nom
07/01/1971 – 01/03/1974	Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement	Robert Poujade (UDR)
01/03/1974 – 28/05/1974	Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement	Alain Peyrefitte (UDR)
28/05/1974 – 12/01/1976	Secrétaire d'État auprès du ministre de la Qualité de la vie, chargé de l'Environnement	Gabriel Péronnet (UDR)
12/01/1976 – 25/08/1976	Ministre de la Qualité de la vie	André Fosset (CDS)
12/01/1976 – 29/08/1976	Secrétaire d'État auprès du ministre de la Qualité de la vie, chargé de l'Environnement	Paul Granet (UDF)
29/08/1976 – 03/04/1978	Ministre de la Qualité de la vie	Vincent Ansquer (UDR)
03/04/1978 – 21/05/1981	Ministre de l'Environnement et du cadre de vie	Michel d'Ornano (UDF-PR)
21/05/1981 – 22/03/1983	Ministre de l'Environnement	Michel Crépeau (MRG)
22/03/1983 – 19/07/1984	Secrétaire d'État à l'Environnement et au Cadre de vie auprès du Premier ministre	Huguette Bouchardeau (PSU)
19/07/1984 – 20/03/1986	Ministre de l'Environnement	
20/03/1986 – 12/05/1988	Ministre délégué auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, chargé de l'Environnement	Alain Carignon (RPR)
12/05/1988 – 02/10/1990	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement (1988-1989) Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs (mars 1989 - 1990)	Brice Lalonde (GE)
02/10/1990 – 16/05/1991	Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	
16/05/1991 – 02/04/1992	Ministre de l'Environnement	
02/04/1992 – 29/03/1993	Ministre de l'Environnement	Ségolène Royal (PS)
29/03/1993 – 18/05/1995	Ministre de l'Environnement	Michel Barnier (RPR)
18/05/1995 – 04/06/1997	Ministre de l'Environnement	Corinne Lepage (DVD)
04/06/1997 – 09/07/2001	Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement	Dominique Voynet (Verts)
10/07/2001 – 05/05/2002	Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement	Yves Cochet (Verts)
06/05/2002 – 31/03/2004	Ministre de l'Écologie et du Développement durable	Roselyne Bachelot (UMP)

06/05/2002 – 31/03/2004	Secrétaire d'Etat au Développement durable	Saïfi Tokia
31/03/2004 – 01/06/2005	Ministre de l'Écologie et du Développement durable	Serge Lepeltier (PRa)
02/06/2005 – 17/05/2007	Ministre de l'Écologie et du Développement durable	Nelly Olin (UMP)
18/05/2007 – 18/06/2007	Ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables	Alain Juppé (UMP)
19/06/2007 – 13/11/2010	Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, puis Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, puis Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat	Jean-Louis Borloo (UMP)
19/06/2007 – 21/01/2009	Secrétaire d'État chargée de l'Écologie	Nathalie Kosciusko-Morizet
21/01/2009 – 13/11/2010	Secrétaire d'État chargée de l'Écologie	Chantal Jouanno
14/11/2010 – 23/02/2012	Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement	Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP)
23/02/2012 – 10/05/2012	Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement	François Fillon (UMP)
16/05/2012 – 21/06/2012	Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	Nicole Bricq (PS)
21/06/2012 – Aujourd'hui	Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	Delphine Batho (PS)

Sources : diverses

Tableau 5. : Présentation des principaux documents d'urbanisme

Instrument	Introduction	Présentation
Plan d'occupation des sols (POS)	1967 (loi d'orientation foncière)	C'est un document juridique de référence pour l'instruction des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme. Il divise le territoire en zones urbaines, constructibles, et zones naturelles, non constructibles. Bien qu'ayant été remplacés par les Plans locaux d'urbanisme en 2000, les anciens POS non transformés en PLU gardent leur validité juridique.
Contrat urbain de rénovation sociale (CUCS)	2007 (Comité interministériel des villes du 9 mars 2006)	Elaboré par le maire ou le président de l'intercommunalité et le préfet de département en concertation avec le préfet de région, le CUCS est un contrat passé entre l'Etat et la collectivité territoriale les engageant à opérer des actions concertées afin d'améliorer le niveau de vie des habitants des quartiers en difficulté. Il succède au contrat de ville et est valable pour une durée de trois ans. Prolongés, ils sont en vigueur jusqu'à fin 2014.
Plan local d'urbanisme (PLU)	13 décembre 2000 (loi SRU)	Anciennement Plan d'occupation des sols (POS), le PLU est un document qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, établit un projet global d'urbanisme et en fixe les règles générales d'utilisation du sol. Il se compose d'un rapport de présentation et diagnostic, du PADD, d'orientations d'aménagement propres à la zone, du plan de zonage et de la réglementation pour chaque zone.
Programme local d'habitat (PLH)	7 janvier 1983 (lois Defferre)	C'est un document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Il comprend trois grandes parties : le diagnostic, l'énoncé des principes et des objectifs et le programme d'actions.
Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)		C'est un document politique exprimant les objectifs et projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans.
Schéma de cohérence terri-	13 décembre 2000	Anciennement Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), le SCOT

toriale (SCOT)	(loi SRU)	détermine un projet de territoire qui vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux. Il explique le PADD et le DOG.
Trame verte et bleue (TVB)	2007 (Grenelle Environnement)	Cette mesure consiste à préserver et à restaurer les continuités écologiques au sein d'un réseau fonctionnel, aussi bien terrestre, trame verte, qu'aquatique, trame bleue.
Plan climat-énergie territorial (PCET)	2004 (Plan Climat national) (2004)	Démarche axée essentiellement sur les changements climatiques, elle est rendue obligatoire pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants par l'article 75 de la loi « Grenelle 2 ». Le PCET doit être en accord avec le SRCAE et peut en constituer un volet. Il doit être pris en compte par le SCOT et le PLU.
Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)	2010 (Grenelle 2)	Élaboré conjointement par le président du conseil régional et le préfet, il est destiné à définir les orientations et objectifs régionaux en matière de maîtrise de la consommation énergétique, de réduction des émissions de gaz à effets de serre, de réduction de la pollution de l'air, d'adaptation aux changements climatiques.
Contrats territorialisés de développement durable (CTDD)	2009	Créés par le conseil général, ils formalisent un mode de partenariat durable avec les collectivités locales. Ils garantissent à chaque territoire le soutien du département sur des projets s'inscrivant dans les priorités territoriales et répondant aux besoins des habitants.
Schéma de services collectifs (SSC)	1999 (LOADDT)	Il fixe un cadre d'actions pour l'État et les collectivités territoriales dans la durée, sur 20 ans, à partir d'une réflexion prospective, publique et ouverte. Il existe neuf schémas qui couvrent un ensemble d'activités économiques et sociales.

Sources : diverses

Tableau 6. : Etapes pour l'élaboration de l'Agenda 21 local proposées par l'ICLEI telles que rapportées par Cyria Emelianoff

1	Implication et organisation du public	Construire une vision commune par le biais de forums
2	Identification des problèmes et définition de standards	Déterminer les problèmes perçus par le public, les causes et les impacts, et définir des standards et indicateurs environnementaux
3	Formulation des objectifs	Définir des objectifs en fonction des problèmes identifiés
4	Hierarchisation des problèmes	Classer les problèmes identifiés en fonction des résultats d'expertise
5	Choix des options et objectifs	Définir les options et objectifs en fonction des impacts environnementaux
6	Construction des programmes	Concevoir des programmes permettant d'atteindre les objectifs
7	Elaboration du plan d'actions	Elaborer un plan d'actions qui sera le cœur de l'Agenda 21
8	Mise en œuvre du plan d'actions	Mettre à exécution le plan d'actions par les agents administratifs en respectant un calendrier précis
9	Evaluation	Evaluer l'avancée des actions conduites à l'aide d'indicateurs précis et réajuster si nécessaire

Source : EMELIANOFF (C.), « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? ». *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, 31 mai 2005. p. 3.

Tableau 7. : Investissements d’avenir pour une ville durable

Programme	Opérateur	Montant PIA⁽¹⁾ engagé	Montant total prévisionnel⁽²⁾	Type d’intervention	Bénéficiaires
Ville de demain et soutien à l’innovation	Caisse des dépôts et consignations	850 M €	4 400 M €	Prises de participations, subventions, bonifications de prêts	Collectivités locales, acteurs de la ville privés et publics
Rénovation thermique des logements	Agence nationale de l’habitat	500 M €	3 500 M €	Subventions	Propriétaires occupants modestes
Véhicule du futur	Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie	920 M €	2 000 M €	1/3 de subventions, 1/3 d’avances remboursables, 1/3 de prêts à l’industrialisation ou interventions en capital	Entreprises et laboratoires spécifiques
Prêts verts	Oséo	380 M €	2 600 M €	Prêts bonifiés, garantie de prêts	PME, entreprises de taille intermédiaire
IEDD⁽³⁾	Agence nationale de la recherche	1 000 M €	1 500 M €	25% consommables, 75% non consommables	Instituts décarbonés (PPP)
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables/décarbonées et chimie verte	Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie	1 187 M €	3 300 M €	Subventions, avances remboursables, prises de participation, redevances	Entreprises, établissements de recherche
Total	N/A	4 837 M €	17 300 M €	N/A	N/A

⁽¹⁾ Programme d’investissements d’avenir. ⁽²⁾ Effet de levier compris. ⁽³⁾ Instituts d’excellence en énergies décarbonées.

Les montants sont en millions (M) d’euros (€). Source : Portail du gouvernement, Investissements d’avenir : actions et projets [en ligne]. Disponible sur : <http://investissement-avenir.gouvernement.fr/>. Consulté le 20 août 2012.

Tableau 8. : Le trépied du développement durable : l'équilibre entre trois formes d'action publique (1/2)

Objectifs \ Actions	Eviter les évolutions irréversibles vers un développement non durable	Favoriser un développement intégré et équilibré	Favoriser la réactivité par l'innovation institutionnelle et la flexibilité
Articuler les dimensions du développement			
Intégrer l'environnement dans l'économie	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas dépasser durablement les normes de sécurité minimales 	<ul style="list-style-type: none"> - Internaliser les coûts sociaux de l'environnement - Découpler pollution et croissance - Accroître le contenu en environnement de la croissance - Valoriser les potentiels écologiques locaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Mieux intégrer le temps long dans l'action - Développer les outils d'intégration et d'évaluation
Intégrer l'économie dans l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Respecter un seuil d'endettement de pression fiscale et de surcoût 	<ul style="list-style-type: none"> - Choisir les incitations et les actions les plus efficaces - Développer les emplois écologiques et l'écologie industrielle 	<ul style="list-style-type: none"> - Décloisonner les structures institutionnelles et faciliter les partenariats
Intégrer le social dans l'environnement et prendre en compte les besoins fondamentaux	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer un minimum d'accès aux besoins et aux services publics fondamentaux pour les catégories défavorisées - Ne pas accroître les inégalités écologiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire les inégalités écologiques - Donner plus d'importance à la dimension sociale des politiques d'environnement (santé, accès à la nature, bruit...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Démocratiser les procédures et les décisions, donner du temps à la concertation, conforter les associations - Favoriser la contre-expertise
Intégrer les trois dimensions : sociale, économique, environnementale	<ul style="list-style-type: none"> - Eviter les triples impasses - Hiérarchiser les risques et orienter prioritairement l'action publique vers la prévention des situations non durables 	<ul style="list-style-type: none"> - Mener des politiques de qualité globale - Augmenter le contenu en emploi et en environnement de la croissance, développer les services - Favoriser l'insertion (économie solidaire) - Donner la priorité aux zones de reconversion - Favoriser l'innovation dans une optique <i>win-win</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer des observatoires et lieux de débat - Créer des systèmes d'alertes et gestion de crise

Source : THEYS (J.), *Développement durable, villes et territoires : du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre, innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, 2000, p. 23.

Tableau 8. : Le trépied du développement durable : l'équilibre entre trois formes d'action publique (2/2)

Objectifs \ Actions	Eviter les évolutions irréversibles vers un développement non durable	Favoriser un développement intégré et équilibré	Favoriser la réactivité par l'innovation institutionnelle et la flexibilité
Prendre en compte les générations futures et articuler les échelles de temps	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas détruire de manière irréversible les capitaux critiques (importants, rares, non substituables) - Protéger les infrastructures vitales 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître et diversifier les patrimoines et capitaux - Gérer, entretenir et réhabiliter les capitaux et patrimoines existants - Privilégier les politiques « sans regret » - Appliquer le principe de précaution - Soutenir l'innovation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer et discuter des scénarii à long terme - Généraliser les Agendas 21 - Construire des indicateurs de développement durable - Créer des fonds de réserve - Réduire les vulnérabilités - Démocratiser l'information
Articuler les échelles spatiales	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas contribuer massivement à l'augmentation des pollutions globales - Respecter les engagements de Rio (effet de serre) - Limiter le <i>dumping</i> écologique et l'exportation des risques vers le Sud 	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser un développement endogène équilibré à l'échelle régionale - Articuler valorisation des territoires et valorisation des produits (politique de la qualité totale) - Limiter l'externalisation des risques sur les territoires voisins (principe de proximité) 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer ou favoriser les institutions à la bonne échelle, décentraliser - Développer les partenariats ville/campagne, régions/Europe - Coopération décentralisée Nord/Sud Solidarités fiscales Schémas d'aménagement emboîtés à l'allemande
Donner la priorité à l'environnement et à l'économie des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Eviter les risques de catastrophes majeures - Respecter les normes internationales et européennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Economiser les ressources : ne pas prélever plus de ressources renouvelables que l'accroissement des stocks, substituer les ressources naturelles aux ressources non renouvelables, respecter les capacités de charge et d'assimilation du milieu - Développer les infrastructures écologiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Former, éduquer à l'environnement (universités et écoles) - Evaluer l'impact des plans et programmes - Développer les tableaux de bord (performances) et la veille juridique - Créer des structures de gestion patrimoniale

Source : THEYS (J.), *Développement durable, villes et territoires : du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre, innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, 2000, p. 23

Tableau 9. : Evolution de l'occupation physique des sols en France

en milliers d'hectares

	1990	2000	2010
Sols bâtis	858	825	849
Sols revêtus ou stabilisés	1 440	1 684	2 320
Autres sols artificialisés	1 077	1 577	1 733
Sols cultivés	22 866	19 268	18 783
Sols boisés	15 554	16 833	17 000
Landes, friches, maquis, garrigues	2 603	2 320	2 853
Surfaces toujours en herbe	8 552	10 462	9 462
Sols nus naturels	895	849	967
Zones sous les eaux	934	976	901
Zones interdites	140	125	51
Total	54 919	54 919	54 919
dont surfaces artificialisées (en %)	6,1	7,4	8,9

Note : les évolutions sont à étudier avec précaution car les enquêtes successives présentent des ruptures de série.

Champ : France métropolitaine.

Source : SSP, enquête Teruti et Teruti-Lucas

Tableau 10. : Evolution des dépenses nationales liées à l'environnement

en millions d'euros courants

	2000 (r)	2005 (r)	2009 (p)
Air	1 619	2 096	3 581
Eaux usées	9 935	12 056	13 272
Déchets	9 905	12 803	13 978
Sol, eaux souterraines et de surface	824	1 472	1 530
Bruit	1 496	1 929	2 362
Biodiversité et paysages	1 186	1 438	1 696
Déchets radioactifs	570	693	700
Recherche et développement	2 274	3 069	4 394
Administration générale	1 617	2 543	3 388
Protection de l'environnement	29 428	38 098	44 900
Adduction en eau potable	6 714	8 641	8 715
Récupération	3 406	4 620	3 956
Dépense de gestion des ressources	10 119	13 261	12 670
Espaces verts urbains	2 131	2 904	3 188
Dépense liée à l'environnement	39 547	51 359	57 571

Source : SOeS

Tableau 10. : Répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat

	Régions	Départements	Secteur communal	État
Formation professionnelle, apprentissage	- Définition de la politique régionale et mise en œuvre			- Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	- Lycées (bâtiments, TOS*)	- Collèges (bâtiments, TOS)	- Écoles (bâtiments)	- Universités (bâtiments, personnel)
				- Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
			- Enfance (crèches, centres de loisirs)	
	- Sport (subventions)		- Sport (équipements et subventions)	- Sport (formation, subventions)
	- Tourisme		- Tourisme	- Tourisme
Action sociale et médico-sociale		- Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*	- Action sociale facultative (CCAS)*	- Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
Urbanisme			- PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*	- PIG*, OIN*, DTA*
Aménagement du territoire	- Schéma régional (élaboration) CPER*	- Schéma régional (avis, approbation)	- Schéma régional (avis, approbation)	- Politique d'ATR*
				- CPER*
Environnement	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels
	- Parcs régionaux			- Parcs nationaux
		- Déchets (plan départemental)	- Déchets (collecte, traitement)	
	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (distribution, assainissement)	- Eau (police, SDAGE*)

	Régions	Départements	Secteur communal	État
			- Énergie (distribution)	- Énergie
Grands équipements	- Ports fluviaux	- Ports maritimes, de commerce et de pêche	- Ports de plaisance	- Ports autonomes et d'intérêt national
				- Voies navigables
	- Aérodomes	- Aérodomes	- Aérodomes	- Aérodomes
Voirie	- Schéma régional	- Voies départementales	- Voies communales	- Voies nationales
Transports	- Transports ferroviaires régionaux	- Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	- Transports urbains et scolaires	- Réglementation
Communication	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Réglementation
Logement et habitat	- Financement	- Financement, parc et aides (FSL*), plan et office de l'habitat	- Financement, parc et aides, PLH*	- Politique nationale de logement
Développement économique	- Aides directes et indirectes	- Aides indirectes	- Aides indirectes	- Politique économique
Sécurité			- Police municipale	- Police générale et polices spéciales
		- Circulation	- Circulation et stationnement	
		- Prévention de la délinquance	- Prévention de la délinquance	
		- Incendie et secours		

Source : Direction de l'information légale et administrative, *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat* [en ligne], 5 mai 2012. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/repartition-competences-entre-collectivites-territoriales-etat.html>

Tableau 11. : Les quatre dimensions de la gouvernance environnementale selon Jacques Theys

<p>1. Moderniser l'action publique, en accroître la légitimité et la crédibilité</p>	<p>Gérer la confiance et l'acceptabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme du secteur public - Transparence - Evaluation, contrôle, <i>accountability</i> - Autorités indépendantes - Séparation régulateur / opérateur - Consultations, débats publics, démocratisation des procédures - Mise en œuvre plus efficace, <i>enforcement</i>
<p>2. Développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective</p>	<p>Gérer la pluralité et la mobilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Extension du contrat - PPP - Incitations économiques - Accords volontaires - Conventions et protocoles flexibles - Politiques constitutives - Autorités régulatrices - Mécanismes de médiation - Intégration et transversalisation - Mise en œuvre négociée - Réseaux informels
<p>3. Etendre la rationalité réflexive ou procédurale</p>	<p>Gérer l'incertitude et la complexité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Principe de précaution - Développement durable - Evaluation des risques, études d'impact, réflexivité - Calcul économique et réformes comptables - Accès à l'information transparence, traçabilité, indicateurs, audits - Conférences de consensus - Pluralité de l'expertise, autorités indépendantes - Science « post normale » - Déontologie et comités d'éthique
<p>4. Changer de pouvoir</p>	<p>Gérer les rapports de force</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transferts de souveraineté - Décentralisation - Subsidiarité active - Droits de propriété - Normalisation volontaire - Délégation au privé ou aux ONG - Autogestion des biens publics par des communautés d'usagers - Institutions de mutualisation

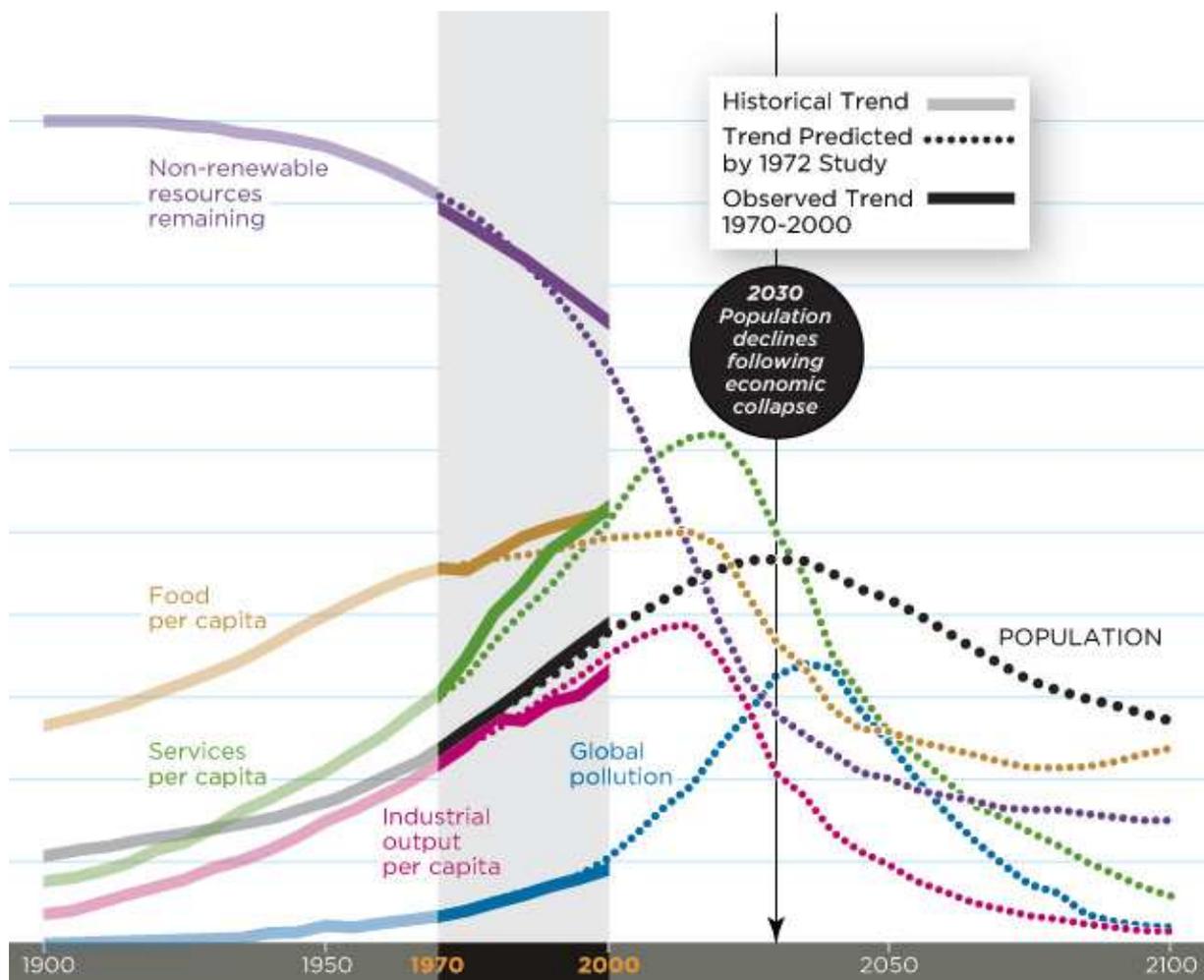
Source : THEYS (J.), « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, 01 novembre 2003, p. 11.

Tableau 12. : Analyse des démarches participatives en termes de coûts et bénéfices pour les autorités publiques et pour les administrés

	Autorités publiques	Administrés
Coûts	Mise en danger politique, Augmentation du délai de mise en œuvre, Coûts financiers, Risque de divergences dans les intérêts, Apprentissage à la pédagogie	Demande de mise en disponibilité, Demande de proximité, Demande de pré-requis (langue, fondamentaux, ...)
Bénéfices	Légitimation de la prise de décision, Adhésion des administrés, Innovation, Renforcement de la cohésion sociale, Education aux enjeux	Participation à la vie locale, Expression des intérêts individuels et collectifs, Définition de l'intérêt public local, Compréhension des enjeux

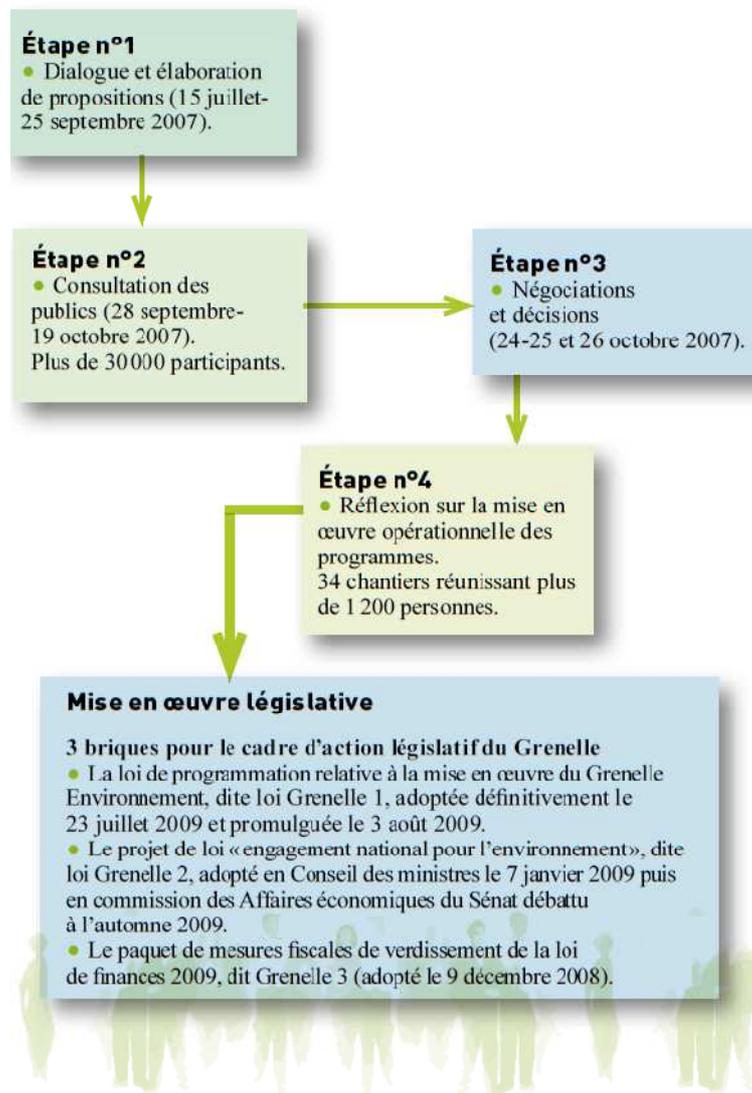
Source : Librement inspiré de DUMONT (J.), HENNI (S.), « Les démarches de la concertation dans les projets territoriaux », *Interdépendances*,

Graphique 1. : Prévisions de croissance du Club de Rome



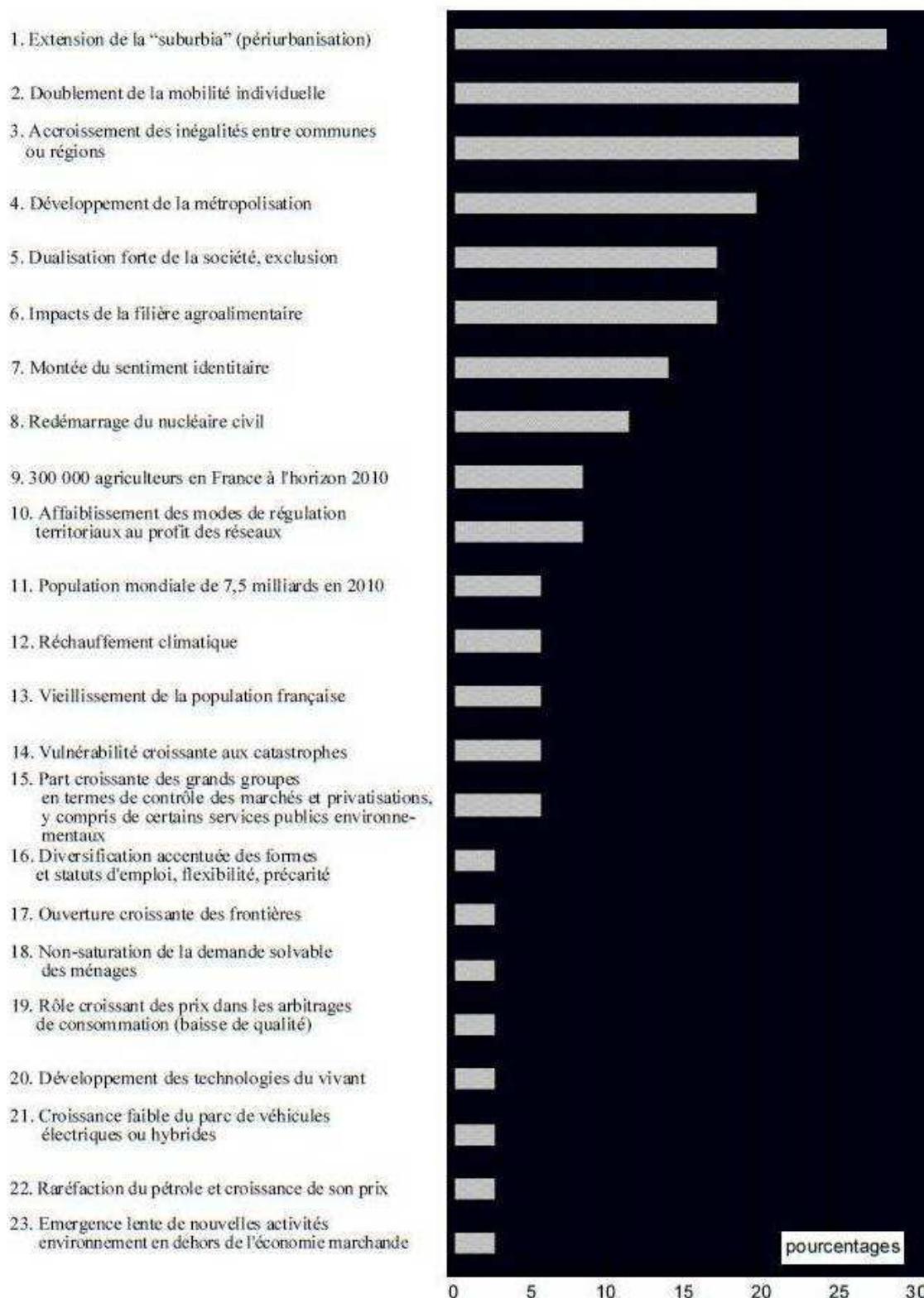
Source : MEADOWS, Donella H., MEADOWS Dennis L., RANDERS Jørgen, BEHRENS William W. III, *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites à la croissance*, Massachusetts Institute of Technology, 1972, adapté dans STRAUSS, Mike, « Looking back on the limits of growth », *Smithsonian magazine*, avril 2012.

Graphique 2. : Les étapes du Grenelle Environnement



Source : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, « Le Grenelle Environnement : la première loi du Grenelle », *Le Journal du Ministère*, Hors-série, septembre 2009, p. 2.

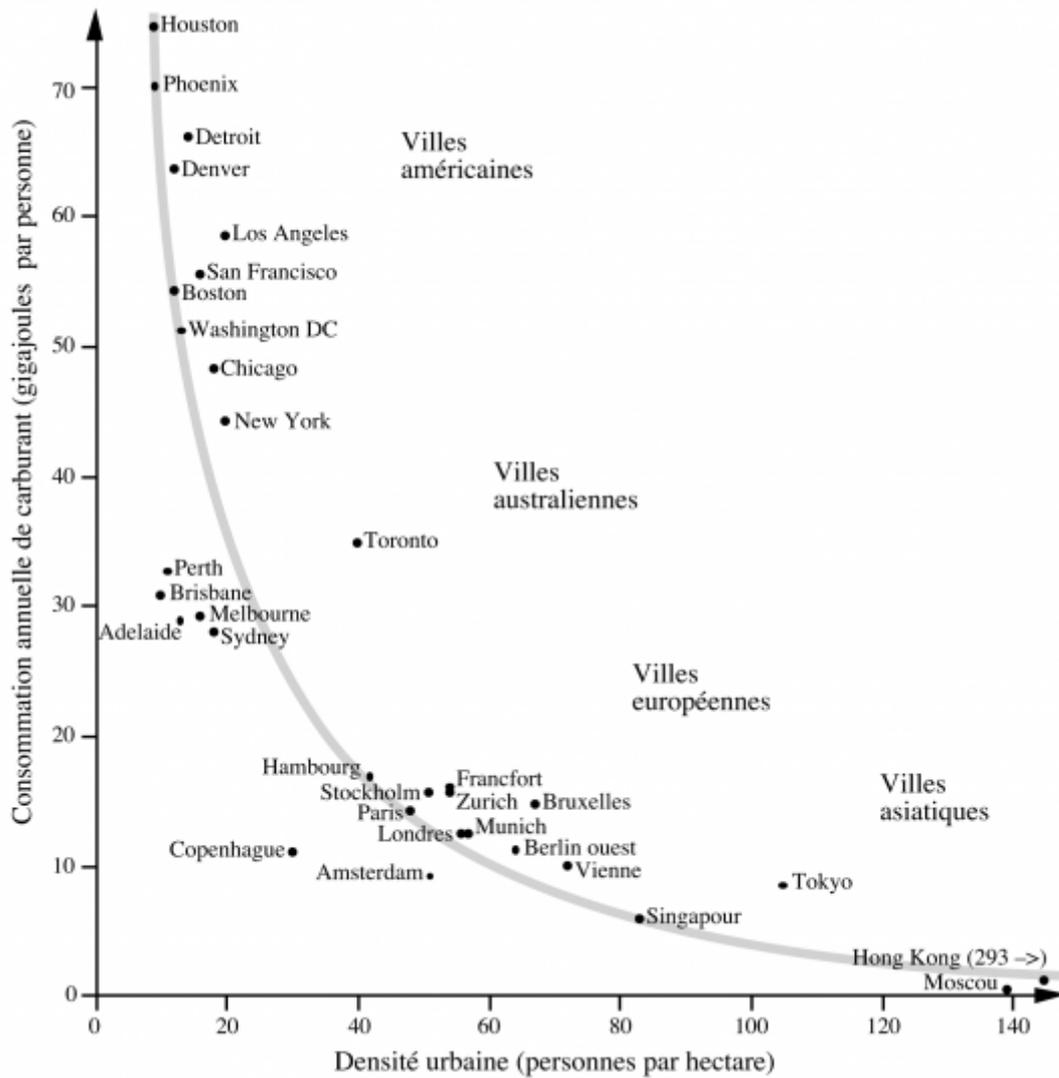
Graphique 3. : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (1995)



Source : Bureau d'informations et de prévisions économiques, Groupe de travail du Centre de prospective et de veille scientifique, *Scenarior de développement durable pour la France : les marges de manœuvre à l'horizon 2010 (vol. 2)*, BIPE, Boulogne Billancourt, 1995-98.

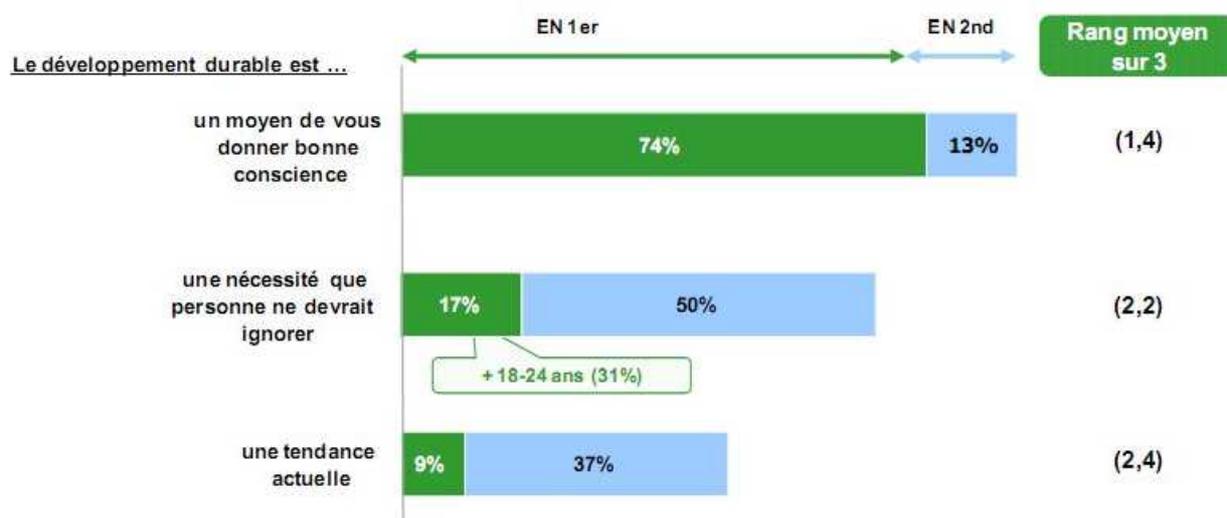
Jacques Theys soulignait en 2002 que les thèmes « vulnérabilité » et « risques catastrophiques » devraient être alors mieux situés dans la hiérarchie

Graphique 4. : Consommation de carburant et densité urbaine d'après Newman et Kenworthy



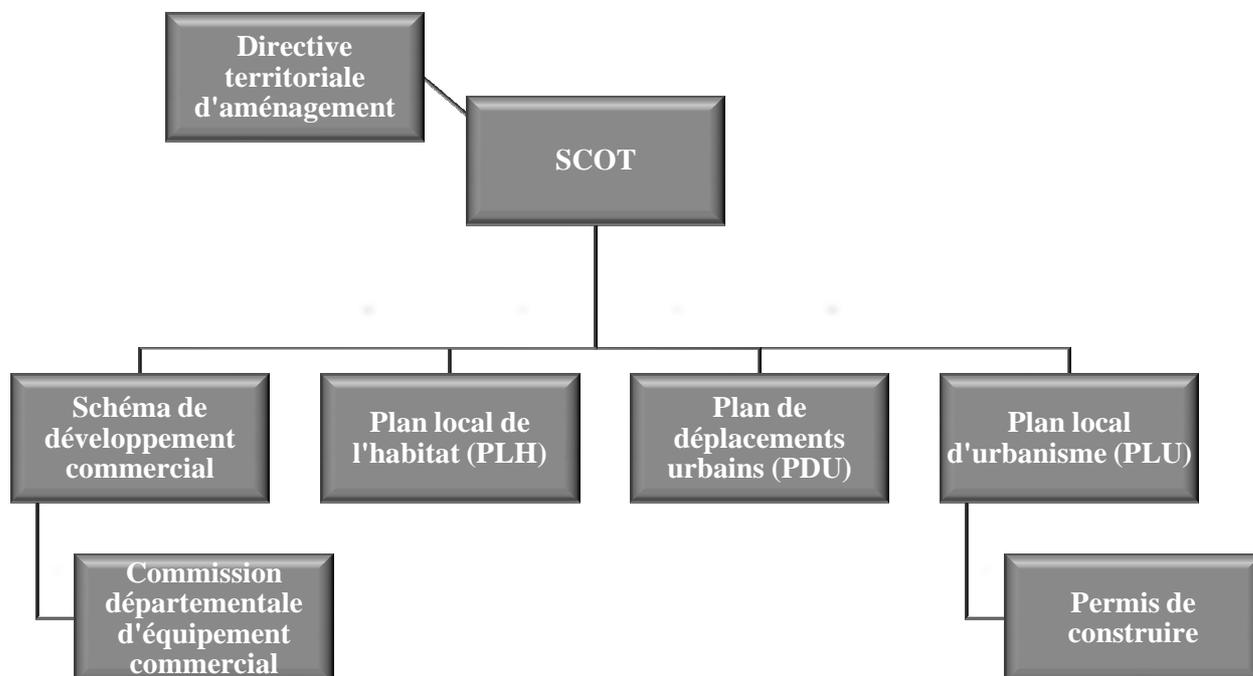
Source : HERAN (F.), « La réduction de la dépendance automobile », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°37, p. 61-86

Graphique 5 : Les français et le développement durable



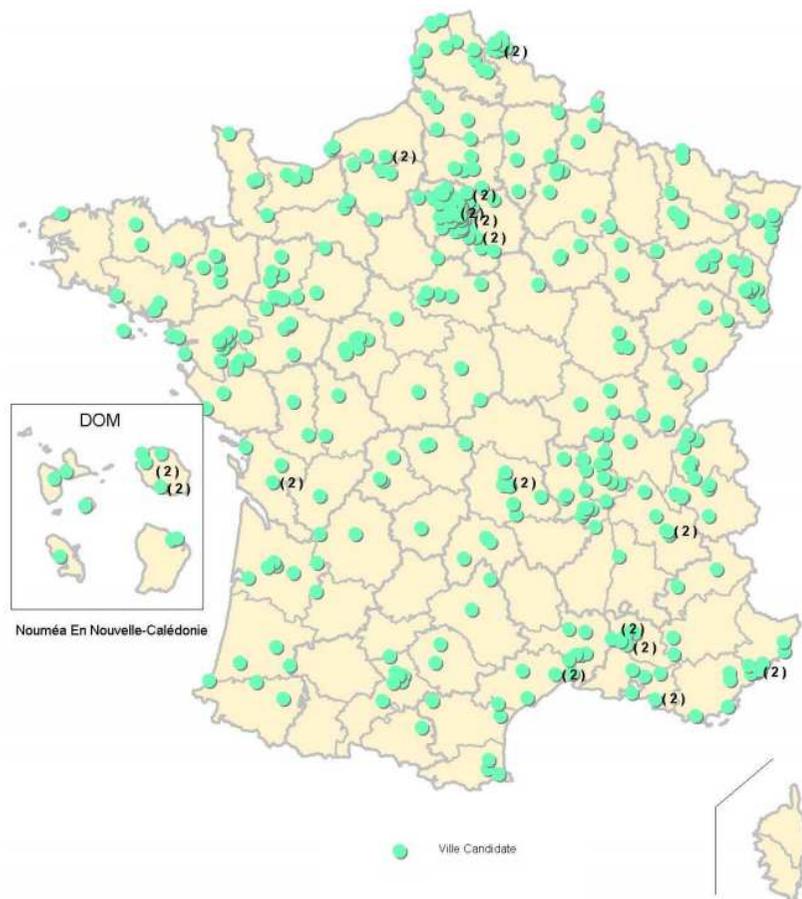
Source : Quintess in BORDAGE (F.), « *Greenwashing* : les français ne croient plus au développement durable », *GreenIT* [en ligne], 16 novembre 2012. Disponible sur : <http://www.greenit.fr/article/acteurs/greenwashing-les-francais-ne-croient-plus-au-eveloppement-durable>. Consulté le 28 août 2012.

Graphique 6 : Hiérarchie des documents de planification



Source : PUBLON (M.-S.), SEBILLE-MAGRAS (W.), *L'agenda 21 : outil de la cohésion des territoires*, Afnor, La Plaine, 2010, p. 90.

Carte 1. : Répartition des candidats à l'appel à projets EcoQuartier 2011



Carte 2. : Répartition des lauréats de l'appel à projets EcoQuartier 2011



Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, *L'appel à projets EcoQuartier 2011 : le palmarès* [en ligne], 2011, p. 17-18. Disponible sur http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DP_EcoQuartier_-_partie_2.pdf. Consulté le 18 août 2012.

ENTRETIENS

1. *Anonyme*
Chercheur au CNRS, Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement,
Ecole Nationale d'Architecture de Paris Val-de-Seine (75), 12 avril 2012 (1h20)

2. **Béatrice HAYE-SETBON**
Chef de projet développement durable et coordinatrice Agenda 21
Mairie de la ville de La Croix Valmer (83), 25 avril 2012 (2h10)

3. **Christophe BARLE**
Directeur du département du développement durable, responsable Agenda 21
Mairie de la ville de Brignoles (83), 3 mai 2012 (1h45)

4. **Bernard VIEL – Emmanuelle LAGADEC**
Directeur – Chef de division stratégie
Agence d'écologie urbaine de la Mairie de la ville de Paris (75), 5 juin 2012 (1h15)

5. **Claire COMPAIN**
Déléguée au développement durable, à l'eau et à la propreté
Mairie de la ville de Montreuil (93), 7 juin 2012 (1h20)

6. **Guillaume LAVIER⁽¹⁾**
Ancien chargé de mission PCET
Equinéo pour l'agglomération de Dijon (21), 15 juin 2012 (30 min.)

7. **Céline BRAILLON**
Chargée de mission gouvernance et cohésion sociale des Agendas 21
Commissariat général au développement durable du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et
du Développement durable (92), 11 juillet 2012 (1h30)

⁽¹⁾ Entretien téléphonique.

Territoire	Données-clefs	Facteurs déterminants	Facteurs non déterminants	Type de politique de développement durable
La Croix Valmer (83420)	Pop. : 3 273 hab. Superficie : 22,28 km ² Densité : 147 hab./km ² Maire : F. GIMMIG (SE) Intercommunalité : non	Cadre privilégié Présence d'un parc national	Ville azurée Bonne qualité de vie	Agenda 21 local, PCET Centrage environnemental
Brignoles (83170)	Pop. : 15 912 hab. Superficie : 70,53 km ² Densité : 226 hab./km ² Maire : C. GILARDO (PCF) Intercommunalité : CC Comté de Provence	Traumatisme lié à la désindustrialisation	PCF à la tête de la municipalité depuis 1995	CUCS, Agenda 21 local Centrage social
Montreuil (93100)	Pop. : 103 192 hab. Superficie : 8,92 km ² Densité : 11 569 hab./km ² Maire : D. VOYNET (EELV) Intercommunalité : CA Est Ensemble	Municipalité écologiste Forts clivages Population paupérisée Grands ensembles Gentrification	Conflits au sein de l'équipe municipale	Agenda 21 local, PCET, PLU, CUCS. 10% des actions croisent les champs environnemental, économique et social, 56% ne répondent qu'à l'un des champs.
Paris (75000)	Pop. : 2 234 105 hab. Superficie : 105,40 km ² Densité : 21 196 hab./km ² Maire : B. DELANOË (PS) Intercommunalité : non	Ville globale Mixité sociale Zonage	Capitale (rôle modèle) Inclusion dans des réseaux Manque de fonds	Référentiel DD, Acteurs du Paris durable, Plan Climat, Agenda 21 (fini et non renouvelé), CUCS. Autres.

140 pages, 38 688 mots hors notes, index, bibliographie et annexes
Remis le 21 septembre 2012
Soutenu le 25 septembre 2012



Université Panthéon-Assas