

Développement durable

Vincent Béal

► **To cite this version:**

Vincent Béal. Développement durable. Aubelle Vincent; Courtecuisse Claire; Kada Nicolas; Pasquier Romain. Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, Editions Berger-Levrault, pp.413-417, 2017. <halshs-01399368>

HAL Id: halshs-01399368

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01399368>

Submitted on 18 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Développement durable »

Vincent Béal
SAGE (UMR 7363)
Université de Strasbourg
vbeal@unistra.fr

Mots clés : développement durable, environnement, changement climatique, écologie, politiques urbaines, gouvernance, villes, action publique locale.

Apparu à la fin des années 1980 sur l'agenda international, le développement durable constitue l'une des notions les plus controversées du débat public contemporain. Présenté initialement par le Rapport Brundtland comme un « *développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » (Brundtland, 1988), le développement durable n'a jamais bénéficié d'une définition stabilisée et opératoire. Au contraire, il a constitué tout au long des années 1990 et 2000, une notion « attrape-tout » susceptible d'englober un ensemble d'enjeux, de pratiques et de principes d'action. Ce flou sémantique – qui a permis à des acteurs et groupes d'acteurs aux logiques et intérêts variés de se retrouver autour de principes généraux et consensuels – explique sans doute largement le succès de la notion de développement durable. Il a toutefois alimenté des interprétations contradictoires (Béalet *al.*, 2011 ; Boissonnade, 2015): certains ont appréhendé le développement durable comme un nouveau paradigme susceptible de répondre aux enjeux de la crise environnementale globale et de renouveler les modes d'action hiérarchiques et descendants hérités des Trente glorieuses tandis que d'autres ont exprimé de sérieux doutes quant à son potentiel transformatif. Pour ces derniers, le développement durable ne serait finalement qu'un écran de fumée favorisant le *statu quo* (Swyngedouw, 2009 ; Reigner, 2013).

A partir des années 1990, ces débats ont trouvé à se prolonger à une échelle plus locale. A cette période, les collectivités territoriales et plus particulièrement les villes, ont été consacrées comme les échelons privilégiés de la gestion environnementale. Ainsi, la plupart des villes européennes se sont lancées dans l'élaboration de stratégies de développement durable pour répondre à la montée des exigences environnementales à l'échelle internationale. Les villes françaises – et plus généralement l'ensemble des collectivités territoriales – ont été parties prenantes de ce mouvement d'ensemble. Dans un domaine où l'Etat est longtemps resté faiblement interventionniste (Lascoumes, 1994), elles ont mis en place des politiques locales de développement durable qui ont bien souvent précédé les évolutions législatives et réglementaires. L'élaboration de ces politiques a constitué un moment fécond d'expérimentation au cours duquel de nouveaux enjeux (lutte contre l'étalement urbain, éco-construction, économie sociale et solidaire, etc.), de nouveaux instruments (Agendas 21 locaux, Plans climat, trames vertes et bleues, etc.) et de nouveaux modes d'action (gestion plus horizontale et partenariale, démocratie participative, etc.) ont pu émerger. Elle a également donné lieu à un processus d'institutionnalisation de l'environnement dans l'action publique locale, qui semble

aujourd'hui être devenu un point de passage obligé pour les élus et techniciens locaux (Hamman et Blanc, 2009).

Cette notice cherche précisément à présenter les dynamiques à l'œuvre dans l'action publique environnementale à l'échelle locale. Elle va permettre de questionner la place du développement durable dans les politiques locales et dans les différentes vagues de décentralisation qu'a connu le système politico-administratif français. Il s'agira dans un premier temps de replacer le développement durable dans l'histoire des politiques locales d'environnement qui débutent dans les années 1970. Dans un second temps, nous aborderons, le contenu de ces politiques et les changements qu'elles ont induit dans l'action publique locale. Enfin, nous finirons par discuter de la « durabilité » de ce mot d'ordre qui semble aujourd'hui remis en cause par la montée de l'agenda sur le changement climatique et par le tournant néo-managérial de l'action publique locale.

1. Aux origines du développement durable : politiques locales d'environnement et innovation sociale

Contrairement à une idée largement répandue, les collectivités territoriales françaises n'ont pas attendu la fin du XXème siècle pour se saisir des questions environnementales. Dans ce domaine, les initiatives sont beaucoup plus anciennes et précèdent les premières lois de décentralisation. Historiquement, des réflexions locales sur ce qui n'est pas encore qualifié d'environnement commencent à émerger dès la fin du XIXème siècle (Frioux, 2013). A cette période, l'urbanisation rapide et la montée des considérations hygiénistes débouchent sur de nombreuses initiatives locales dans le traitement des problèmes sanitaires et « environnementaux » : aménagement des cours d'eau, gestion des déchets et des boues, mise en place des grands réseaux techniques, etc. Si ces premières initiatives posent les bases de l'intervention municipale dans le domaine de l'environnement, elles vont rapidement s'essouffler dans le courant du XXème siècle. Lors des Trente Glorieuses, avec l'avènement du compromis « productiviste » fordiste, l'environnement rétrograde au sein des agendas politiques et les rares initiatives menées (promulgation des lois sur l'air et sur l'eau, mise en place des parcs naturels régionaux, puis création du Ministère de l'environnement) sont le fait d'un Etat central qui rogne progressivement l'autonomie des villes.

C'est dans les années 1970 que les politiques environnementales des collectivités territoriales, et plus particulièrement des villes, resurgissent. Ce renouveau s'explique par une transformation radicale du contexte de l'action publique : mutation des sociétés urbaines de plus en plus dominées par des classes moyennes favorables aux discours portant sur le cadre de vie et l'environnement ; apparition d'une nouvelle génération d'élus locaux davantage tournés vers les sociétés urbaines ; multiplication des mouvements environnementaux qui sont intégrés localement aux « luttes urbaines » ; délitement partiel et progressif du paradigme fordiste et de son « compromis productiviste ». La conjugaison de ces différentes dynamiques ouvre une fenêtre d'opportunité dans laquelle les acteurs de l'environnement s'engouffrent. Ainsi, les années 1970 et 1980 voient de nombreuses villes emboîter le pas de Toulouse, municipalité pionnière dans la création d'un service municipal en charge de l'environnement. A Nantes, Strasbourg, Lyon, mais aussi Rennes ou Lille, des groupes militants se mobilisent pour une amélioration de la qualité de vie en ville qui passe, entre autres, par une lutte contre l'Etat (qualifié alors « d'ogre béton ») et ses projets d'aménagement peu soucieux aussi bien des spécificités locales que des considérations environnementales. Ils jouent un rôle central dans l'émergence de nouvelles élites politiques locales à la fin des années 1970,

notamment lors de la « vague rose » de 1977 qui voit l'élection de nombreuses listes d'Union de la gauche à la tête des villes françaises (Borraz, 1999).

Ces équipes municipales vont souvent être à l'origine d'une politisation accrue du traitement des problèmes environnementaux et de nouvelles initiatives autour d'enjeux comme la gestion des espaces verts, les modes de transport « doux », le traitement des déchets ou encore la préservation de la biodiversité. D'un point de vue général, ces politiques se caractérisent par un traitement militant des enjeux environnementaux qui est centré sur le lien entre les sphères politiques et « mouvementistes » locales (Béal, 2010). Les associations de protection de l'environnement sont intégrées aux commissions extra-municipales et jouent un rôle privilégié de courroie de transmission entre les élus et les citoyens, et d'expert en raison de la faiblesse des bureaucraties locales dans le domaine de l'environnement. Toutefois en l'absence de soutien réel de l'échelon central, les enjeux environnementaux restent marginaux. Les rares initiatives de l'Etat, comme la création de Missions spécifiques à l'Environnement Rural et Urbain (MERU) à la fin des années 1970 ou encore la mise en place de quelques années plus tard d'outils contractuels (contrats bruit, contrats d'agglomération en matière d'assainissement, contrats « ville économe », etc.), ne permettent pas de soutenir cette dynamique émergente. Sur ce point, les réformes de la décentralisation de 1982 et 1983 ne changent pas vraiment la donne. Certes, les communes récupèrent de nombreuses compétences dans des secteurs traditionnels comme l'eau, l'assainissement, les transports, les déchets ménagers. Elles deviennent compétentes en matière d'aménagement de l'espace avec un renforcement du pouvoir du maire dans l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols (POS) et la délivrance des permis de construire, et avec la possibilité de créer des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP). Toutefois, la situation qui se dégage en 1983 se caractérise avant tout par une fragmentation des compétences et une confusion entre échelons de gouvernement, qui maintiennent l'environnement dans un statut d'enjeu secondaire (et sectoriel) au regard d'autres thématiques comme le logement, l'action sociale ou encore l'intervention économique locale.

2. Le développement durable : moderniser l'environnement et l'action publique !

A partir des années 1990, le traitement des enjeux environnementaux à l'échelle locale évolue. Sous l'impulsion du Ministère de l'Environnement, qui se dote de services déconcentrés avec la création des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), et des grandes conférences internationales (notamment le Sommet de la Terre de Rio en 1992), de nouveaux instruments – chartes d'écologie urbaine, chartes d'environnement – sont proposés à l'échelle nationale pour inciter les acteurs locaux à s'engager dans des stratégies environnementales. Si la France reste en retard par rapports à certains de ses voisins européens (notamment l'Allemagne et au Royaume-Uni), ces évolutions vont favoriser l'avènement d'un traitement plus transversal de l'environnement. Elles vont ainsi préparer le terrain pour l'émergence du développement durable qui va se traduire par une volonté de « moderniser » aussi bien l'environnement que l'action publique locale.

L'apparition du développement durable au début des années 1990 et surtout sa diffusion dans les politiques urbaines françaises au tournant des 2000 vient renforcer la place de l'environnement sur les agendas urbains. Ce mot d'ordre qui cherche ni plus ni moins à assurer un développement équilibré (la métaphore de la conciliation des trois piliers : économie, social et environnement) et à renouveler les modes d'action et les modèles de décision, vient légitimer les réflexions environnementales dans les politiques urbaines. Il accompagne également le mouvement

d'autonomisation des villes (Le Galès, 2003) et la montée en puissance des réflexions sur l'interterritorialité et la gouvernance des territoires (Pasquier *et al.*, 2014). Dans un contexte de dispersion des compétences et des ressources où l'Etat n'est plus l'unique pourvoyeur de financements et d'expertise, les territoires sont incités à se constituer en « acteur collectif », à développer de nouvelles formes d'action collective susceptibles de favoriser la coordination d'intérêts multiples et l'émergence de stratégies partagées (Pinson, 2009). C'est précisément sur cette dimension procédurale de l'action publique que le développement durable exerce une influence. Son arrivée sur le marché des idées vient profondément transformer la manière d'appréhender les questions environnementales en rompant avec les approches réglementaires et « compensatrices » (« *end-of-the-pipe* ») qui prévalaient jusqu'alors dans le domaine de la protection de l'environnement (Hajer, 1995). Ainsi, c'est une nouvelle vision plus holistique, plus transversale et moins « sectorielle » de l'environnement qui prévaut. Cette transition vers une gestion transversale de l'environnement en ville est activement soutenue par l'Etat central et par l'Union Européenne. Par la promulgation de lois importantes sur l'aménagement (Loi LOADDT de 1999, loi SRU de 2000, etc.), par la mise en place de politiques incitatives (appels à projets du Ministère de l'Environnement sur les Agendas 21 locaux, programmes LIFE ou SAVE de l'Union Européenne) ou encore par le soutien à des réseaux transnationaux de villes (ICLEI, Campagne européenne des villes durables, Energie-Cités, etc.), l'Etat et l'Union Européenne vont participer à la réappropriation généralisée du développement durable et de ses principes par les acteurs locaux.

Au départ, ces principes ont essentiellement trouvé à se matérialiser dans les Agendas 21 locaux (A21L) – des instruments prospectifs visant l'élaboration d'un plan d'action sur le moyen terme permettant à la fois de renforcer les politiques environnementales et d'introduire des « doses » d'environnement dans les autres politiques urbaines. Si la mise en œuvre de ces programmes a souvent été contrariée, limitant ainsi leur influence sur les contenus des politiques urbaines, leur élaboration a produit de nombreux effets sur la conduite de l'action publique urbaine (Emelianoff, 2007). Ils ont accompagné la mise en place de nouveaux dispositifs de démocratie participative et l'institutionnalisation des forums citoyens. Ils ont également favorisé l'émergence d'une « culture » environnementale plus solide au sein des différents services des bureaucraties municipales et intercommunales. Ils ont enfin et surtout été à l'origine d'une transformation décisive de la manière d'appréhender les questions environnementales en participant à l'ouverture des scènes de décision. En effet, dans les plus grandes villes françaises, l'élaboration des Agendas 21 locaux a souvent coïncidé avec une pluralisation de l'action publique environnementale, dont les scènes commencent à être investies par des acteurs économiques (organismes consulaires, grandes groupes de services urbains, et plus tard acteurs de la construction et de l'immobilier). Elle a parfois été le théâtre d'une lutte symbolique opposant les tenants d'une écologie « sectorielle » et militante à ceux d'une écologie transversale et plus ouverte aux questions économiques et aux contraintes qu'elles font peser sur la gestion urbaine, lutte qui a le plus souvent tourné à l'avantage des seconds (Béal, 2010).

Si ce refoulement d'une écologie de « première génération » au profit du développement durable a eu une incidence nette sur l'action publique urbaine (appropriation plus nette des enjeux proprement urbains, plus forte visibilité des questions environnementales, etc.), elle a également son revers. Avec le développement durable, l'environnement fait son entrée au sein des stratégies d'attractivité des villes. Dans un contexte où les impératifs de compétition entre les villes se font plus saillants, l'environnement est fréquemment enrôlé dans des démarches de marketing urbain. Ainsi, à Lyon, Montpellier ou encore Nantes, des campagnes de communication sont mises en place pour

vanter les qualités environnementales (proximité de la nature, revalorisation de la place de l'eau en ville, politiques environnementales ambitieuses, etc.) des villes. Ces stratégies dont la priorité réside dans l'amélioration de l'image de la ville sont mues par un objectif d'attraction de firmes, d'investisseurs et surtout de ménages solvables, objectif dont la compatibilité avec la protection de l'environnement mérite d'être discutée.

3. La dilution du développement durable dans l'agenda « climatique »

A partir de la fin des années 2000, les politiques urbaines d'environnement connaissent une nouvelle mue. Longtemps dominées par les réflexions autour du développement durable et par le cadrage partenarial et transversal qu'il véhicule, elles voient l'émergence d'un nouvel enjeu emblématique : le changement climatique (Jordan *et al.*, 2010). Porté par l'organisation du Grenelle de l'Environnement en 2007, la tenue de la Conférence de Copenhague en 2009 ou encore la multiplication des initiatives européennes telle la Convention des Maires, l'enjeu climatique a charrié une nouvelle manière d'appréhender les questions environnementales dans les villes. Ainsi, l'ambition transversale ou encore le souci d'expérimenter des dispositifs partenariaux ou participatifs s'efface pour laisser place à une nouvelle forme de « réalisme » dans laquelle l'urgence de la situation nécessiterait l'obtention de résultats concrets, rapides ... et surtout visibles. C'est donc l'ambition procédurale et mobilisatrice du développement durable qui semble avoir été remise en cause par la généralisation des politiques climatiques dans les villes françaises et par leur cadrage néo-managérial (Béal, 2011).

Cette évolution qui se retrouve dans de nombreux contextes nationaux commence à être visible en France à partir du Grenelle de l'Environnement de 2007. Cette conférence n'a certes pas joué un rôle central dans la transformation de l'action publique environnementale (Boy *et al.*, 2012), mais elle est venue légitimer les réflexions sur le changement climatique. Ainsi, les deux lois « Grenelles » votées en 2009 et 2010 font des questions climatiques leur pierre angulaire. A titre d'exemple, les Agendas 21 – instruments emblématiques des politiques locales de développement durable – sont remplacés par des Plans Climats Energie Territoriaux (PCET) qui deviennent obligatoires dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Dans le même sens, des Schéma Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) sont institués à l'échelle régionale et co-pilotés par le Président du Conseil régional et le Préfet de région. Ce qui caractérise ces politiques locales climatiques, c'est leur focalisation très nette sur quels enjeux visibles et quantifiables – la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou encore la performance énergétique – au détriment de réflexions plus globales sur l'adaptation au changement climatique ou plus généralement sur d'autres aspects de la problématique environnementale (Swyngedouw, 2011).

Ce retour à une vision plus « sectorielle » et moins procédurale de l'environnement – notamment autour de l'obsession du contrôle et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre – s'est doublé d'une percée des idées et instruments du *new public management* dans la gouvernance des enjeux environnementaux. Si les politiques du développement urbain durable n'étaient déjà pas épargnées par cette nouvelle *doxade* l'action publique, les politiques urbaines climatiques en font l'un de leurs principaux vecteurs d'organisation. Au niveau national, cette nouvelle logique n'était visible qu'à l'état embryonnaire dans le Plan Ville durable lancé en 2008 par le gouvernement. Toutefois, elle tend à se renforcer avec les dispositifs les plus récents. On en veut pour exemple le programme Villes de demain, porté depuis 2009 par le Commissariat Général à

l'Investissement (CGI) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), qui a permis une revalorisation spectaculaire des crédits alloués aux villes dans leurs démarches environnementales, tout en soumettant l'octroi de ces financements à des critères très précis (innovation, compétitivité, etc.) et à de nouvelles formes d'évaluation. Il a contribué également à renforcer l'influence du gouvernement central sur la gestion urbaine de l'environnement (Béal, 2011). Si ce dernier ne semble toujours pas en mesure de proposer un projet environnemental cohérent à destination des territoires (Lascoumeset *al.*, 2015), il s'est rabattu sur la redéfinition des règles du jeu et sur l'organisation de la concurrence entre collectivités territoriales, notamment au travers de la multiplication des appels à projets compétitifs, qui n'est pas sans rappeler des évolutions qui touchent d'autres domaines d'action publique, comme celui de la rénovation urbaine ou encore de la santé.

Conclusion

Au terme de cette plongée dans l'histoire récente des politiques urbaines d'environnement, une idée essentielle ressort : celle d'une institutionnalisation de l'environnement dans l'action publique locale. En l'espace de trente ans, le statut des enjeux environnementaux dans les politiques locales n'a cessé de se renforcer plaçant le développement durable, puis le changement climatique au cœur des politiques urbaines (Coutard et Levy, 2010). Ce renforcement, qui s'est opéré par paliers, contribue à faire aujourd'hui des questions environnementales l'un des enjeux structurants des agendas urbains, dont la place devrait encore se renforcer si les voyants économiques et budgétaires repassent au « vert ». Cette institutionnalisation s'est doublée d'une professionnalisation rapide de la gestion de l'environnement, qui a fait perdre à ce domaine d'action ses racines militantes (Villalba, 2009). Si cette évolution peut-être vue comme une sorte de « rite de passage » vers la maturité, elle suscite des interrogations notamment par rapport à l'exclusion de certains acteurs (militants ou contestataires) ou de certaines visions des problèmes. Cette professionnalisation induit en effet une conformation plus nette des politiques urbaines d'environnement aux logiques dominantes de la production de l'urbain. A mesure que l'environnement est devenu *mainstream*, sa gestion s'est alignée sur celle des autres enjeux urbains. Elle est aujourd'hui dominée par des instruments néo-managériaux (cibles chiffrées, indicateurs de performances, etc.) et par des objectifs de compétitivité et d'attractivité. Toutes choses qui semblent limiter la fonction originelle d'espace innovation et d'expérimentation que ce domaine a pu exercer au sein de l'action publique locale.

Bibliographie

Béal V. (2010), « Gouverner l'environnement dans les villes européennes: des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 4, p. 538-560.

Béal V. (2011), *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Saint-Etienne.

Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.) (2011), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne.

- Boissonade J. (dir.) (2015), *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Paris, Editions Petra.
- Borraz O. (1999), *Gouverner une ville: Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Boy D., Brugidou M., Halpern C., Lascoumes P. (2012), *Le Grenelle de l'Environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin.
- Coutard O., Levy J-P. (2010), *Ecologies urbaines*, Paris, Economica.
- Hajer M. (1995), *The politics of environmental discourse: ecological modernisation and the policy process*, Oxford, Oxford University Press.
- Emelianoff C. (2007), « La ville durable: l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information géographique*, vol. 71, n° 3, p. 48-65.
- Jordan A., Huitema D., Van Asselt H., Rayner T., Berkhout F. (Dir.) (2010), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Frioux S. (2013), *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente glorieuses*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lascoumes P. (1994), *L'éco-pouvoir : environnements et politique*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J-P., Martinais E. (2015), *Le développement durable : une nouvelle affaire d'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, FNSP.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) (2014), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, 2nd édition LGDJ, 2013.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Reigner H. (2013), *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, Mémoire pour l'Habilitation à diriger des recherches en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Rumpala Y. (2003), *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan.
- Swyngedouw E. (2011), « Les contradictions de la ville post-politique. A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (Dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, p. 129-157.
- Villalba B. (dir.) (2009), *Appropriations du développement durable: émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.