



novembre 2006  
Tours

evaluation and  
governance

évaluation et  
gouvernance

politiques territoriales  
et  
développement  
durable

Actes du colloque

Sous la direction  
de Corinne LARRUE

sustainable  
development  
and territorial policies

Pour une meilleure lisibilité du document faire : "affichage" "signets" dans *Adobe Acrobat*

*Ces actes de colloque ont été préparés par Corinne LARRUE qui tient à remercier l'ensemble des intervenants ainsi que Ghislaine GARIN-FERRAZ et Virginia MARQUES-BOSCHER pour leur aide dans la retrospection des débats et de certaines des communications, ainsi que Muriel HOURLIER qui a assuré la mise en page et la conception du Cd-Rom*

Site web du programme Politiques territoriales et développement durable :

<http://www.territoires-rdd.net>

# SOMMAIRE

**AVANT PROPOS** : Emmanuel RAOUL et Eric VINDIMIAN

**INTRODUCTION** : Corinne LARRUE

## **CHAPITRE 1 - ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **1.1 - LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

- Introduction : Bertrand ZUINDEAU
- Mise en œuvre d'indicateurs locaux du développement durable à partir d'une comparaison franco-allemande : Jean-Paul CARRIÈRE
- La signature énergétique urbaine : Pierre Noël GIRAUD, Benoit LEFEVRE
- Capital social et développement durable des territoires. Quels indicateurs de mesure ? : Valérie ANGEON
- Les méthodes d'évaluation du développement durable : de l'information à l'intelligence : commentaires de Joe RAVETZ
- Débats

### **1.2 - LES PROCESSUS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

- Introduction : Jacques THEYS
- Les indicateurs synthétiques de développement durable : entre outils techniques et instruments de mobilisation : Antoine GOXE
- Une démarche d'évaluation croisée comme support d'une dynamique territoriale de développement durable : une expérimentation sur le Pays de Brocéliande : Michel CAPRON, Claire CARTIEAUX
- Développement durable et gestion des risques dans l'urbain diffus : Michel TEULE
- Impressions et remarques sur les processus d'évaluation au regard du développement durable : commentaires de André MARTINUZZI
- Débats
- Table ronde 1 : Évaluation des politiques publiques au regard du développement durable : une occasion de rencontre entre chercheurs et praticiens

## **CHAPITRE 2 - GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **2.1 - DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ET DÉBATS PUBLICS**

- Introduction : Olivier SOUBEYRAN
- La gouvernance performative : Muriel TAPIE-GRIME
- Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal : Mario GAUTHIER, Florence PAULHIAC
- L'investissement habitant des lieux et milieux de vie : une condition de renouvellement urbain ? Analyses aux Pays-Bas, Allemagne, Russie, France : Cyria EMELIANOFF, Nathalie BLANC
- "Gouvernance démocratique" et formes urbaines durables : approche critique et comparative : Catherine NEVEU
- Retour sur les apports des quatre recherches présentées : commentaires de Michel GARIEPY
- Débats

### **2.2 - INSTRUMENTS ET ACTEURS DES POLITIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

- Introduction : Patrick MOQUAY
- Les politiques publiques de développement durable : de nouveaux espaces disponibles pour des recompositions dans les manières de faire et de concevoir l'action publique ? : Vincent BAGGIONI, Anne LE GUILLOU, Pierrick CEZANNE-BERT, Stephan CASTEL, Maurice OLIVE, Gilles MASSARDIER
- L'eau des villes et l'eau des champs : négociation territoriale et génie de l'environnement : Bernard BARRAQUÉ
- Mesurer l'action publique : un nouvel enjeu de gouvernance urbaine : Philippe ZITTOUN
- Retour sur les contributions présentées : commentaires de Daniel DEYBE
- Table ronde 2 : Développement durable : quelle formation pour une culture professionnelle et de nouveaux métiers ?

**CONCLUSION** : Corinne LARRUE

## **ANNEXES**

- Fiches thématiques
- Liste des participants

# AVANT PROPOS

**POLITIQUES TERRITORIALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : un programme de recherche mobilisant la communauté scientifique sur des sujets d'actualité pour les décideurs publics**

Ce programme a été lancé en 2003 conjointement par le service de la recherche et de la prospective et par le plan urbanisme, construction et architecture du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD). Résultat d'une coopération ancienne entre les deux services, il cherche à traduire les attentes des acteurs territoriaux en leur apportant des éléments de réponse sur les tensions qu'ils rencontrent entre des enjeux globaux (changement climatique et effet de serre, lutte contre les inégalités sociales économiques et écologiques, etc.), des nécessités de développement local (développement économique, emploi, habitat, déplacement, etc.) et sur la manière de concilier, dans leurs stratégies de développement les exigences, parfois contradictoires, du court et du long terme. En effet, le MEDAD met en oeuvre une politique de recherche finalisée qui a pour objectif de produire de la connaissance mais aussi d'éclairer les acteurs publics (État, collectivités locales...) dans leur prise de décision.

Deux appels à proposition de recherche (APR) ont été lancés en 2003 et 2005 et 46 projets ont été sélectionnés. Ils se répartissent suivant 4 axes de recherches :

*Axe 1 : L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable*

*Axe 2 : L'articulation spatiale, thématique et temporelle des politiques publiques*

*Axe 3 : Territoires et modes de gouvernance*

*Axe 4 : Les « inégalités écologiques »*

L'animation de ce programme de recherche s'appuie sur une série de séminaires thématiques (9 depuis 2003) présentant l'avancée des travaux axe par axe et sur des colloques présentant les résultats des recherches en les mettant dans une perspective européenne par la réaction de chercheurs étrangers et en les confrontant aux savoirs des professionnels et acteurs de terrains.

**LE COLLOQUE DE TOURS : la gouvernance et l'évaluation : deux outils ou processus indispensables au développement durable territorial**

Dans ce premier colloque, les deux objectifs du programme (avancée de la connaissance et aide à la décision) ont été très bien illustrés par les thèmes de la gouvernance et de l'évaluation, composantes clés des politiques territoriales de développement durable.

En effet, la décentralisation et les enjeux du développement durable nécessitent de penser la gouvernance territoriale différemment en prenant en compte la multiplication des acteurs, la nécessité du pilotage partenarial de projets, l'articulation des échelles et la revendication de davantage de démocratie participative. Les recherches présentées, s'appuyant sur des territoires précis, nous éclairent sur cette question soit par des approches comparatives, soit par approfondissement théorique des modes de gouvernance étudiés.

Quant à l'évaluation, elle est loin aujourd'hui encore d'être considérée, en France, comme un outil de politique publique, contrairement aux pays anglo-saxons. Perçue davantage comme un « jugement », il y a

encore beaucoup de chemin à parcourir pour que l'évaluation soit utilisée comme une aide au pilotage de projet, comme un éclairage extérieur pour réorienter les politiques publiques, notamment les politiques territoriales. Mais de quelle évaluation s'agit-il ? Se contente-t-on de ne renseigner que quelques indicateurs ? Les questions évaluatives ont-elles bien été définies au préalable ? Toutes les politiques territoriales sont-elles évaluables ? C'est à toutes ces questions que tente de répondre le colloque en mettant l'accent tout particulièrement sur les indicateurs avec leurs limites et avec leur capacité à mobiliser des partenariats dans leur construction.

**DES INTERFACES « CHERCHEURS-ACTEURS » : les acteurs territoriaux d'horizons divers ont trouvé un réel intérêt pour les recherches présentées**

Représentants des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État (DIREN, DDE, etc...) ou membres d'associations et de bureaux d'études, beaucoup de participants ont pu croiser leur savoir avec celui des chercheurs et enrichir la réflexion sur les politiques territoriales et le développement durable. L'évaluation positive des deux tables rondes consacrées à « l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable : une occasion de rencontre entre chercheurs et praticiens » et « le développement durable : quelle formation pour une nouvelle culture professionnelle et de nouveaux métiers ? » confirme tout l'intérêt des échanges et de ce type d'animation qui, au delà d'une « classique valorisation scientifique », cherche à favoriser les rencontres entre chercheurs et professionnels, à faciliter l'appropriation des résultats des recherches en vue d'éclairer et d'aider à l'élaboration de stratégies et à la prise de décisions.

Le conseil scientifique du programme, présidé par Corinne LARRUE, qui veille à la qualité scientifique des travaux, et le comité d'orientation, soucieux de l'appropriation des résultats de la recherche par les politiques publiques, ont programmé un colloque sur « les inégalités écologiques » les 23 et 24 octobre 2008.

Emmanuel RAOUL  
Secrétaire permanent  
du PUCA

Eric VINDIMIAN  
chef du Service de la Recherche  
et de la Prospective





# INTRODUCTION

En guise d'introduction à ces actes du colloque qui a eu lieu à Tours les 16 et 17 novembre 2006, je souhaiterais dresser quelques éléments de synthèse des différents temps de ce colloque.

Le point de départ du programme de recherche était de prendre la question du développement durable des territoires au sérieux et d'en faire un objet de recherche : il s'agissait d'en analyser les représentations sous jacentes, les modes d'appropriation par les différents acteurs et les effets sur le contenu et le style des politiques publiques qui s'en revendiquent.

Le colloque du 16 et 17 novembre correspond à un rendu intermédiaire : le programme s'étale en effet de 2003 à 2008 et le bilan présenté au cours de cette manifestation porte sur deux axes seulement du programme de recherche : celui concernant la question de l'évaluation au regard du développement durable et celui concernant la gouvernance au regard du développement durable.

Les projets présentés ont été choisis pour qu'ils constituent un panel diversifié des projets financés dans le cadre de ce programme, mais aussi d'autres programmes comme le PIDUD (Programme interdisciplinaire développement urbain durable) du CNRS ou le programme *Europe* du PUCA.

En introduction à cette manifestation on peut identifier quelques avancées de connaissance sur le sujet du développement durable et des politiques territoriales.

En préalable toutefois on peut dire que les recherches menées dans le cadre de ce programme ont montré que la question du développement durable des territoires était complexe, qu'elle mobilisait de multiples représentations intellectuelles et institutionnelles. C'est d'ailleurs le constat très pragmatique fait par les acteurs qui se confrontent à cette question que ce soit dans le déni ou dans le soutien. Les recherches menées donnent des clefs de lecture de cette complexité et permettent d'en éclairer les questionnements sous jacents.

## 1 - SUR LA QUESTION DE L'ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les projets menés dans le cadre du programme et notamment ceux présentés au cours de ce colloque montrent bien les limites de l'outillage actuel de l'évaluation au regard du développement durable.

Certes des outils existent, plus ou moins opérationnels (l'empreinte écologique ou la signature énergétique mise au point dans le cadre du programme par exemple), d'autres sont encore au stade exploratoire (notamment les indicateurs de capital social) ; mais on voit, au travers des recherches menées, que les limites associées à ces outils sont principalement liées aux usages qui en sont fait (ce qui ressort de la comparaison Franco-Allemande présentée, ou d'une comparaison Franco-Espagnole réalisée dans le cadre d'un autre projet). Les blocages lorsqu'ils existent relèvent plus des modes d'intégration des indicateurs dans les processus de décision que de la construction proprement dite des indicateurs.

Par ailleurs on peut noter que l'évaluation au regard du développement durable est aujourd'hui plutôt organisée autour d'une évaluation *ex ante* et moins dans le cadre d'une évaluation *ex post*. Cela est dû principalement à la nécessité, pour les acteurs des territoires, d'une construction chemin faisant d'une représentation commune, préalable à toute élaboration de politiques dédiées.

Les projets menés mettent également en évidence la singularité des cas et l'importance du contexte territorial. La recherche d'une pratique idéale en matière de développement durable (« *the one best way* ») peut être définitivement abandonnée au profit d'une approche centrée sur les spécificités du territoire. D'où l'intérêt d'analyser et de comprendre les processus en place plutôt que de chercher à importer des recettes.



À cet égard le décalage est apparu assez nettement entre les préoccupations des chercheurs français et celles de chercheurs européens présentés par les « discutants » européens. Les thèmes de recherche investis dans d'autres pays comme à une échelle européenne apparaissent plus centrés sur l'intégration de l'évaluation au regard du développement durable dans le cycle de vie des politiques publiques et donc sur les modes de faire l'évaluation. Dans ce cadre, la multiplicité du rôle joué par les indicateurs fait l'objet d'interrogations intéressantes : de la production de connaissances ou de représentations de réalités locales, à leur mobilisation dans les processus d'évaluation et de gestion y compris par des acteurs sociaux.

Enfin la table ronde organisée sur le thème de la place de la recherche dans les processus de décision au cours du colloque a bien montré la séparation des « mondes » au sens sociologique du terme. Certes le débat n'est pas nouveau, mais on aurait pu s'attendre à ce que la question du développement durable, du fait de son caractère complexe mis en exergue au cours du colloque, produise un surcroît de demande de nouvelles connaissances. Cela n'est pas ressorti de la table ronde : apparemment la question du développement durable des territoires n'est pas plus - mais tout autant - compliquée que la question du développement local *stricto sensu*.

## 2 - SUR LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

Cette question a été travaillée à partir de plusieurs entrées que ce soit au sein du programme D2RT ou au sein du programme PIDUD.

De ces multiples entrées on peut retenir quelques éléments clefs :

La question du *débat public* et de son lien avec la production d'un développement durable des territoires ou tout au moins avec la mise en place de politiques territoriales de développement durable a fait l'objet de quatre présentations issues de projets menés dans différents programmes de recherche. Ces recherches ont tout d'abord montré l'existence d'une multiplicité de l'offre de « débat public » développée dans le cadre de politiques se revendiquant d'un développement durable. Cette multiplicité est certes liée aux obligations législatives et réglementaires, mais pas seulement. Elle est également le produit de différentes demandes plus ou moins anticipées par les décideurs des politiques locales. Le lien entre politiques de développement durable et participation apparaît complexe : les cas étudiés montrent une diversité de situation liée aux postures adoptées tant par les participants que par ceux qui les écoutent et/ou les convient. Toutefois la question de la capacité au dialogue et à l'écoute mutuelle des différentes parties prenantes apparaît un élément clef du processus.

Les *instruments de la gouvernance* constituent le second thème abordé. Les recherches menées ont à ce titre bien montré la multiplicité des entrées et des instruments de pilotage des processus de décision des politiques territoriales : ont ainsi été analysés le contrat, la cartographie, la planification pour leur contribution au pilotage d'un système d'action locale. Ces instruments constituent autant d'opportunités d'organisation de l'action. Toutefois, les recherches montrent que si les politiques se revendiquant d'un développement durable se déclinent à partir de différentes entrées, leur élaboration et mise en œuvre concrète reposent sur des rapports de force somme toute classiques, mais également sur des relations renouvelées entre élus et praticiens.

Aussi la question de la formation au développement durable et ses spécificités qui étaient le sujet de la dernière table ronde est apparue une question importante. Mais en la matière, le nombre important de formations proposées dans le domaine n'augure pas forcément de leur attrait pour les étudiants ni de leur adéquation avec les contraintes de l'exercice professionnel des futurs praticiens.

Pour introduire ce premier temps de restitution des recherches menées sur le thème du développement durable et des politiques territoriales on mettra en exergue le fait que cette question, jusque-là plutôt traitée dans d'autres pays notamment anglo-saxons, fait maintenant l'objet de recherches de la part de la communauté scientifique française, et que les résultats de ces recherches deviendront au fil du temps de plus en plus perceptibles, y compris, on l'espère, à une échelle européenne.



# CHAPITRE 1

## ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

### ● 1.1 - LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1 - Introduction : Bertrand ZUINDEAU

2 - Mise en œuvre d'indicateurs locaux du développement durable à partir d'une comparaison franco-allemande : Jean-Paul CARRIÈRE

3 - La signature énergétique urbaine : Pierre Noël GIRAUD, Benoit LEFEVRE

4 - Capital social et développement durable des territoires. Quels indicateurs de mesure ? : Valérie ANGEON

5 - Les méthodes d'évaluation du développement durable : de l'information à l'intelligence (commentaires du discutant) : Joe RAVETZ

6 - Débats





## CHAPITRE 1.1

### LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### 1 - INTRODUCTION

*Bertrand ZUINDEAU, IFRESI, Université de Lille 1*

Cette première session a pour objet les méthodes d'évaluation du développement durable. Elle traite, par conséquent, du *comment* l'évaluation. Mais avant de se poser cette question du comment l'évaluation, quelques mots sur le *pourquoi* l'évaluation. Force est de constater, en effet, l'importance dévolue à la problématique de l'évaluation dans les travaux sur le développement durable. Si, depuis une vingtaine d'années environ, l'exigence d'évaluation des politiques publiques s'est constamment renforcée, en France comme ailleurs, cette exigence apparaît tout à fait impérieuse lorsque ces politiques publiques sont définies ou redéfinies dans un cadre de développement durable. Pour quelles raisons ?

On dira, en premier lieu, que les « grands » textes institutionnels sur le développement durable (la déclaration de Rio, l'Agenda 21, la Charte de l'environnement en France) font référence, certes suivant des termes différents mais avec constance, à la nécessité de l'évaluation. Il est fait état d'études d'impact, d'information des citoyens, de recherche parfois, mais c'est bien la catégorie générique de l'évaluation qui est convoquée. L'évaluation se voit ainsi élevée au rang de véritable principe du développement durable, comme le sont, par exemple, l'intégration, l'intervention en amont, ou la participation... Cela étant, voir l'évaluation comme un principe du développement durable ne suffit pas pour répondre convenablement à notre interrogation initiale : pourquoi l'évaluation ? En effet, il est possible de reformuler la question de la façon suivante : pourquoi l'évaluation va-t-elle jusqu'à constituer un principe à part entière du développement durable ?

Il me semble que les arguments couramment avancés pour fonder l'utilité ou la nécessité de l'évaluation en général ne suffisent pas non plus. Par exemple, le constat de l'argent rare et la nécessité d'optimiser l'emploi des ressources disponibles aideront à la justification de l'évaluation des politiques de développement durable, mais pas de manière spécifique, autrement dit, ces mots légitimeront l'évaluation de politiques publiques, mais pas sous l'angle particulier du développement durable.

Je pense alors qu'une première raison importante de l'évaluation du développement durable vient de ce que la définition même du développement durable manque encore à être stabilisée. Depuis une vingtaine d'années que la notion a émergé, les interprétations qui en ont résulté et les travaux qui s'y sont rapportés maintiennent, de nos jours encore, des différences et même des divergences importantes ; lesquelles ne paraissent pas devoir se résorber au fil du temps. Par exemple, l'hypothèse de substituabilité entre catégories de ressources productives qui parcourt la littérature économique sur le développement durable, constitue la variable clé qui va partitionner les différentes conceptions en la matière, notamment entre ce que l'on appelle la durabilité faible et la durabilité forte. De même, des questions telles que la prééminence supposée des variables environnementales, la reconnaissance de la gouvernance comme dimension à part entière du développement durable, la limitation ou non du paradigme du développement durable aux seules conditions de survie des sociétés, sont des caractéristiques faisant débat et qui empêchent d'aboutir à une référence unanimement partagée. Dès lors, si les définitions du développement durable peinent à s'unifier, on admettra aisément que les définitions des politiques de développement durable sont plus délicates encore. Surtout, elles ne semblent pas pouvoir exister *a priori* mais vont se construire « chemin faisant », en s'appuyant sur les expériences mises en œuvre. Sauf à assumer une posture complètement doctrinaire, fermée à la critique et à la possible évaluation, on comprend alors le caractère crucial de l'évaluation des pratiques et des politiques définies au nom du développement durable. Ainsi, la portée



empirique de la notion de substituabilité des facteurs, la place des facteurs environnementaux dans les processus de développement, l'intérêt des démarches de gouvernance, etc., pourront trouver, au travers des résultats des évaluations entreprises, sinon des preuves définitives, en tout cas de nombreuses illustrations permettant d'affiner le cadre de définition des politiques de développement durable. On risque de voir derrière ce plaidoyer pour l'évaluation une espèce de circularité dans le raisonnement, suivant laquelle les politiques de développement durable aident à définir le développement durable qui aide à définir les politiques de développement durable, etc., mais ce serait faire peu de cas de la dimension dynamique de l'exercice. En matière de développement durable, nos sociétés sont ainsi confrontées à une nécessaire démarche itérative, privées qu'elles sont d'un modèle prédéfini indiscutable et en recherchant un, le plus satisfaisant possible, en avançant. En avançant et, en quelque sorte, en se regardant avancer, pour corriger sa course, s'interrompre temporairement, voire changer complètement de direction.

Il est clair que la définition du cadre de référence est problématique, l'adéquation des actions aux buts l'est tout autant, les deux sources de difficultés étant de nature à s'ajouter. C'est là le deuxième motif rendant nécessaire l'évaluation du développement durable. Pour un but déterminé - et donc indépendamment de la pertinence de ce but vis-à-vis du référentiel général qu'est le développement durable - quelles sont les actions à mettre en œuvre ? Si cette interrogation est inhérente à la catégorie politique dans sa généralité la plus grande, à nouveau on peut dire qu'avec le développement durable elle revêt une acuité toute particulière. Étant donné la dimension de nouveauté dont sont bien souvent porteurs les buts de développement durable (par exemple comment réduire au mieux les gaz à effet de serre ?), le caractère complexe des interrelations entre variables pertinentes au regard du développement durable (comment favoriser telle variable sans porter atteinte à telle autre ?), l'existence d'un important contenu en incertitude des phénomènes considérés (comment en tenir compte ? par plus d'expertise ou par plus de gouvernance ?), des questionnements particulièrement ardues sont à adresser aux politiques, à tous les stades de leur conception et de leur réalisation.

Conclusion de ce qui précède : l'évaluation du développement durable s'entend comme une exigence, d'une part, parce qu'elle participe au processus d'élaboration des cadres de référence du ou des développements durables, et, d'autre part, parce qu'elle contribue à la conception de réponses sinon nouvelles, en tout cas renouvelées face à des objectifs jugés pertinents dans une perspective de durabilité. Mais comment entreprendre cette ou ces évaluations ? C'est tout spécialement l'objet de cette session, avec les trois interventions qui vont suivre.

Pour prolonger l'introduction, et après la question du pourquoi, j'insisterais aussi sur l'importance du comment, autrement dit des modes d'évaluation possibles. On pourrait dire, pour faire formule, dis-moi quelle est ta conception du développement durable et je te dirai quelle est ta manière d'évaluer le développement durable. Une approche de durabilité faible, reconnaissant la possibilité de substitutions entre catégories de facteurs de production, et même entre catégories de biens, penchera plutôt pour des évaluations de type monétaire, partielles (par exemple les diverses évaluations monétaires des dommages environnementaux) ou sous forme d'indicateurs synthétiques (tel que l'indicateur d'épargne véritable diffusé par la Banque Mondiale). *A contrario*, une approche plutôt forte de la durabilité, critique de la substituabilité, sera réticente à l'égard de l'évaluation monétaire ou, pour le moins, mêlera les indicateurs monétaires à d'autres dans des constructions multicritères, ou alors s'orientera exclusivement vers des indicateurs physiques (par exemple l'empreinte écologique). De manière complémentaire, une approche du développement durable sensible à la gouvernance visera à intégrer ladite gouvernance dans l'élaboration même des modes d'évaluation. Une approche axée sur les irréversibilités majeures ou les enjeux de survie mettra l'accent, quant à elle, sur les effets de seuil, les capacités de charge, et peut-être même, au-delà d'un apparent paradoxe, sur le développement *non* durable et non le développement durable (pour faire écho à une formulation de Jacques Theys). On pourrait multiplier les exemples.

Cependant, ainsi que je l'ai dit ci-dessus, la position des acteurs sur le développement durable est évolutive. Dès lors, il se déduit que le choix et l'application des méthodes d'évaluation sont des questions très largement ouvertes. Nul n'est sommé de choisir son camp : celui de l'évaluation monétaire, de l'empreinte écologique, de l'évaluation participative, ou d'autres. Des expérimentations peuvent être envisagées, des démarches mixtes associant plusieurs approches types peuvent voir le jour, des essais susceptibles d'être prolongés, d'autres d'être

abandonnés - avec la limite importante toutefois que les travaux d'évaluation ne relèvent pas de la scolastique mais touchent à des enjeux à traiter urgemment et que, par conséquent, le temps est compté. Si l'évaluation constitue ainsi une question largement ouverte pour ceux qui ont à concevoir et à mettre en œuvre les dispositifs, il importe cependant de comprendre les soubassements théoriques des choix opérés. Les indicateurs du développement durable, plus généralement les approches évaluatives du développement durable, ne sont pas neutres. S'ils veulent bien dire par les résultats de leur application, ils signifient déjà par leur forme et par les modalités de leur construction. De là, le nécessaire regard critique sur les approches évaluatives : analyser les conventions qui président aux choix méthodologiques, jauger les conséquences et les possibles effets pervers de telle ou telle option en termes d'indicateurs, s'interroger sur les approches qui ne laisseraient qu'une place trop restreinte à la gouvernance, mais débusquer aussi celles qui feraient de la gouvernance la finalité première, voire la seule finalité du développement durable... Cette évaluation réflexive, ou évaluation au carré - évaluation de l'évaluation - apparaît aussi comme une composante essentielle de la problématique d'évaluation du développement durable.

Avec des lectures différentes, c'est ce type de questions - les méthodes d'évaluation et leur analyse - que les trois exposés vont traiter maintenant. Les trois intervenants sont d'abord Jean-Paul Carrière de l'Université de Tours, ensuite Pierre-Noël Giraud et Benoît Lefèvre de l'École des Mines de Paris et Valérie Angeon, ENGREF de Clermont-Ferrand. Pour finir le discutant, Joe Ravetz de l'Université de Manchester fera une lecture de ces interventions à la lumière d'expériences menées dans son propre pays. L'ensemble de ces exposés sera suivi d'un débat avec la salle.

## 2 - MISE EN ŒUVRE D'INDICATEURS LOCAUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À PARTIR D'UNE COMPARAISON FRANCO-ALLEMANDE *Jean-Paul CARRIÈRE, Université de Tours, UMR CITERES*

La recherche à l'origine de cette communication avait pour but de comparer les objectifs et méthodes développées par les collectivités françaises et allemandes, en matière de construction et d'utilisation de systèmes locaux d'indicateurs de développement durable, et éventuellement transférer aux collectivités françaises des principes de mise en œuvre tirés de l'expérience allemande. Cette recherche a été menée d'une part, par des chercheurs de l'ILR de Hannover et d'autre part l'équipe Ville Société Territoire (VST) du centre de recherche CITERES. Concrètement, trois chercheurs français et allemands ont travaillé sous ma direction<sup>1</sup>. En outre, cette recherche prolonge une thèse soutenue à Hannover par A. Lang, qui avait pour titre : *La durabilité est-elle mesurable ?* Cette thèse a été publiée en Allemagne<sup>2</sup>.

Nous reviendrons préalablement sur la question de l'intérêt de créer des systèmes d'indicateurs locaux du développement durable. On peut ainsi rappeler que déjà, dans la déclaration de Rio, le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du développement durable est mis en avant de manière très nette. C'est là une des premières raisons qui nous amène à réfléchir sur la mise en œuvre possible des systèmes d'indicateurs à cette échelle. Ensuite, il est clair que les projets de territoire qui sont élaborés au sein des collectivités territoriales conservent souvent, et c'est le cas en France notamment, un caractère stratégique et ont un contenu qui reste par nature assez peu opérationnels. Ce qui constitue une autre raison pour renforcer l'exigence de suivi et d'évaluation à travers des systèmes d'indicateurs locaux. Enfin, la troisième raison, est que la réalité d'un territoire, et la mise en œuvre du développement durable sur un territoire, peut être difficilement restituée par un indicateur ou un système standard. Ce qui pose plus généralement la question de la prise en compte des spécificités locales du développement durable, et celle du caractère insuffisant et trop général des indicateurs synthétiques pour guider et évaluer l'action locale.

La démarche adoptée a consisté dans un premier temps en une étude de la littérature en matière d'indicateurs de développement durable d'origine française et allemande. Il s'agissait de dresser un état des lieux dans les deux pays<sup>3</sup> et de comparer les deux situations nationales au regard de la mise en œuvre des indicateurs locaux du développement durable. De façon peut-être un peu candide, notre hypothèse initiale était que les expériences allemandes étaient plus avancées que les expériences françaises. Nous pensions initialement que les collectivités territoriales en Allemagne s'étaient engagées de façon beaucoup plus massive et beaucoup plus tôt dans la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux. À partir de ce présupposé initial, notre projet était conçu dans l'idée de chercher à transférer des bonnes pratiques de l'Allemagne vers la France, c'est-à-dire vers les collectivités françaises. Comme nous le montrons ci-après, les résultats de la recherche sont venus infirmer ce présupposé initial. Dans un deuxième temps, l'étude bibliographique a été complétée par des études de cas, ainsi que par des enquêtes de terrain en France et en Allemagne. Enfin, les résultats de ce travail ont été complétés par des conclusions d'un séminaire organisé avec le concours de l'Association des Communes et Régions d'Europe et la Ville de Paris, auquel ont participé, outre l'équipe de recherche mobilisée par ce projet, des représentants de plusieurs collectivités territoriales et allemandes impliquées dans l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs. Ce séminaire, qui a eu lieu en mai 2005, a notamment permis de confronter les résultats de l'étude aux expériences concrètes des collectivités présentes. L'ensemble des résultats est consigné dans un rapport final<sup>4</sup>.

J'en rappellerai ici quelques résultats saillants.

En Allemagne, ont été examinés les systèmes d'indicateurs suivants :

- Ceux de la stratégie nationale du développement durable dans le cadre de la contribution allemande au sommet de Johannesburg et qui comporte 21 indicateurs.
- Ceux des communes ayant participé au concours « *Zukunftsfähige Kommune* ». Il s'agit d'un système proposé sous forme de concours (prix) pour évaluer la qualité des Agendas 21 locaux (2 500 communes/10 000 avaient voté un agenda 21 en 2004 contre 103 en France environ). Ce concours a été organisé par une association



de protection de l'environnement, la DUH, avec le soutien de l'État fédéral. Le but était de permettre à chaque commune de se situer en termes de développement durable par rapport aux autres. Il y a eu 175 participants au total avec pour chaque commune 52 indicateurs à renseigner. Cependant le nombre des indicateurs a été réduit par la suite parce qu'on s'est aperçu que les communes n'arrivaient pas à les renseigner tous. Ce concours a été arrêté au bout de trois ans par manque de crédit, mais quelques communes ont repris le système proposé, en l'adaptant à chaque fois à leurs besoins spécifiques.

En troisième lieu, nous avons examiné le système d'indicateurs associé au projet : « Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 ». Il s'agit d'un projet de la fondation de recherche protestante, la FEST, qui a été expérimenté dans quatre Länder du sud de l'Allemagne. Le but était de mesurer les progrès des collectivités territoriales en matière de développement durable et de permettre des comparaisons entre communes. Ce système mesure les trois dimensions classiques du développement durable (économique, sociale et environnementale) ainsi qu'une quatrième, la dimension dite de participation. C'est un système très lourd qui comprend 96 indicateurs. Dans ce cadre un guide a été édité et traduit en anglais puis en portugais puisqu'il a été utilisé au Brésil. Au total, le bilan de l'application est mitigé : assez peu de communes ont utilisé ce système ; le nombre d'indicateurs a été réduit parce que le système était trop complexe. Cependant on a pu observer quelques impacts ponctuels (par exemple et à titre anecdotique, en Allemagne pour la première fois, l'introduction dans un système d'indicateurs du développement durable de la surcharge pondérale des enfants a entraîné des réponses immédiates).

Un autre projet étudié fut « Städte der Zukunft », les villes de l'avenir. Il s'agit du programme de l'Office fédéral de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (BRR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) définissant un système d'évaluation à destination non pas du public mais des élus et des administratifs. Il vise à contrôler la réalisation de 25 orientations dites d'urbanisme durable (par exemple : freiner l'étalement urbain) mises en œuvre par les collectivités territoriales et subventionnées par l'État fédéral. Au total, 54 communes l'ont utilisé. Tous les indicateurs sont de près ou de loin en rapport avec l'usage du sol. Là encore, il y a eu beaucoup de difficulté à renseigner un certain nombre d'indicateurs. Son utilisation externe reste impossible car le système est trop abstrait et les résultats sont quelque peu décevants.

Le dernier cas est celui de Saarbrücken. Ce cas illustre la difficulté à adopter un système clefs en main et l'impossibilité pratique d'adopter des systèmes d'indicateurs universels. L'expérience de Saarbrücken, se veut d'abord être un outil d'aide à la décision pour les élus et un outil de communication en direction de la société civile au sens large. Mais là encore on s'est heurté à des difficultés. Le système reprend les dimensions classiques du développement durable et y ajoute deux autres dimensions : le développement culturel et la coopération internationale.

Le bilan de ces expériences montre la nécessité d'aller vers des systèmes simplifiés. Ce qu'on a pu noter en Allemagne (et pas seulement à Saarbrücken) et qu'on retrouvera en France par la suite est un manque de portage politique. Par exemple, il n'y a pas eu de vote du Conseil Municipal de Saarbrücken adoptant ce système d'indicateurs, et, ce manque de portage politique se traduit par un manque d'implication de certains services. De ce fait il y a eu des difficultés récurrentes pour renseigner ou pour interpréter certains résultats. Ainsi en conclusion pour l'Allemagne, on retiendra que les tentatives sont nombreuses et parfois anciennes. Mais la mise au point et l'utilisation de systèmes d'indicateurs se heurtent à des problèmes récurrents. On constate en définitive un manque de pérennisation et une faible opérationnalité dans l'ensemble des exemples analysés.

En France, les tentatives sont beaucoup moins nombreuses, et également moins complètes. On observe des systèmes d'indicateurs en travaux, et limités à l'environnement c'est-à-dire qui intègrent peu les autres dimensions du développement durable, notamment la dimension sociale, souvent négligée. Ceci est d'ailleurs confirmé par une thèse, très récente, qui porte sur la prise en compte de la dimension sociale dans les projets de territoire des pays affichant une priorité de développement durable<sup>5</sup>.

Quoiqu'il en soit, notre étude porte sur les expériences à l'échelle des aires urbaines et ayant l'ambition de mettre en place des systèmes d'indicateurs multidimensionnels.

Nous avons d'abord regardé le cas de la communauté urbaine de Dunkerque. Parmi tous les cas que nous avons examinés, c'est celui qui dispose du système d'indicateurs le plus avancé. Il a été élaboré dans le cadre d'une démarche participative, en vue de l'évaluation de l'action publique locale et du contrat d'agglomération





en faveur du développement durable. Au total 24 indicateurs-pilotes ont été sélectionnés, auxquels s'ajoutent des outils originaux (quiz-test, grille de questionnement, schéma de progrès...). Les indicateurs sont de caractère stratégique et non opérationnel : il s'agit de donner une photographie de l'état global du territoire. Sont privilégiés des indicateurs répondant au contexte local et aux objectifs du territoire et permettant d'évaluer sa transformation dans un sens plus compatible avec l'objectif de développement durable. Le problème, à l'époque, était la non validation par le personnel politique de la communauté urbaine qui hésitait à assumer la possible évolution négative de certains indicateurs dont l'état dépend de phénomènes supra-communaux (évolution de la santé, par exemple).

Un autre exemple analysé est celui de Nantes qui s'est lancé dans l'élaboration de son Agenda 21 à partir de 2002 et qui, d'emblée, a eu la volonté d'élaborer un système d'indicateurs pour évaluer les actions et les politiques, avec l'idée d'une amélioration en continu. En 2005, lorsque nous avons rendu notre rapport, le système était loin d'être abouti. L'initiative était portée par le service environnement de la communauté urbaine, mais là encore il n'y avait pas de véritable portage politique. On sent une réelle difficulté à « sortir de l'environnemental » et à obtenir des données suffisamment désagrégées pour renseigner les indicateurs.

Le troisième exemple est la communauté urbaine de Lyon qui affiche un engagement fort en faveur du développement durable (une comparaison récente - V. Lemartinel<sup>6</sup> - entre Hambourg et Lyon montre l'importance du développement durable dans le projet de territoire). Dans ce cas il y a eu création, en 2003, d'un observatoire du développement durable pour élaborer un système d'indicateurs complet et multidimensionnel. Il s'agit de créer un tableau de bord complet destiné à permettre la comparaison avec d'autres collectivités territoriales européennes. Un « référentiel environnement » très détaillé a été élaboré avec plus de 50 indicateurs. Les deux autres volets, économique et social, étaient prévus mais non encore réalisés à ma connaissance. Il s'agit là encore d'un système qui reste complexe, les indicateurs apparaissant trop nombreux et trop sectoriels.

Enfin, le dernier cas, est celui de Poitiers qui s'est engagé avec l'ADEME dans un contrat ATENEE qui comporte un volet évaluation. La Communauté de Poitiers a également créé un Conseil du développement durable. Là encore, l'absence de portage politique ne favorise pas l'implication de l'ensemble des services, ce qui se traduit par le fait qu'il n'y a pas de système d'indicateurs locaux du développement durable à ce jour.

En définitive, que retenir de ce double examen d'exemples allemand et français ?

Pour l'Allemagne, on constate tout d'abord un grand nombre d'expériences très diverses, hétérogènes. En 2003, on avait inventorié 250 communes qui avaient mis en place soit des systèmes spécifiques propres d'indicateurs de développement durable, soit adoptés des modèles pré-établis construits par des bureaux d'études, par l'État fédéral, etc. Les différents systèmes d'indicateurs adoptés et développés se répartissent en deux catégories :

- des systèmes d'indicateurs « modèles » développés par des scientifiques, des bureaux d'études, le gouvernement fédéral et les Länder, qui sont testés par les communes souvent à des fins de comparaison intercommunale ;
- des systèmes d'indicateurs développés par les communes elles-mêmes et adaptés aux contextes locaux.

*A priori*, l'expérience allemande peut paraître plus avancée dans la mesure où la nécessité d'élaborer des systèmes d'indicateurs du développement durable semble largement admise dans ce pays, de même que le principe selon lequel les systèmes d'indicateurs doivent s'adapter aux réalités locales et ne sauraient être définis de manière universelle. Mais dans l'ensemble, les systèmes restent peu opérationnels et sont majoritairement utilisés pour faire un état des lieux approximatif de la prise en compte du développement durable sur le territoire. Ces expériences sont peu tournées vers l'aide à la décision et plus orientées vers l'information des élus et des citoyens. Ces systèmes font très rarement l'objet d'une utilisation continue et sont très peu actualisés. Les systèmes allemands privilégient très fortement la dimension environnementale pour des raisons diverses, qui tiennent aussi au poids de l'écologie politique dans ce pays. Le contenu des systèmes d'indicateurs allemands est plus fortement subordonné à des critères de disponibilité des données qu'à des pertinences locales. Globalement, les systèmes d'indicateurs allemands apparaissent peu opérationnels et peu pérennes du fait d'un

manque de portage politique, d'un cloisonnement de l'administration, mais aussi d'un coût élevé. Nombreuses sont les raisons de ce constat d'un manque d'opérationnalité, mais notre étude a montré que parmi celles-ci le peu d'articulation entre les systèmes d'indicateurs mis en place et les orientations stratégiques des collectivités locales en matière de développement jouait un rôle important, la place réservée au développement durable étant par ailleurs souvent secondaire dans les documents de référence des collectivités.

En ce qui concerne la France, l'expérience de mise en œuvre de systèmes d'indicateurs est beaucoup moins développée quantitativement. Rares sont les collectivités engagées dans l'élaboration de tels systèmes. En revanche, là où les expériences sont menées, leur réalisation s'inscrit le plus souvent - et plus qu'en Allemagne nous semble-t-il, - dans une démarche stratégique, formalisée dans un projet territorial, qui fait du développement durable le fil conducteur des actions et objectifs à atteindre. Cela étant les expériences françaises ne permettent pas non plus de définir « un modèle-type », opérationnel, de systèmes d'indicateurs locaux du développement durable. D'une part parce qu'elles sont insuffisamment nombreuses, d'autre part parce qu'elles sont loin d'être abouties, à la fois du fait d'incertitudes méthodologiques non résolues, mais aussi et surtout d'une implication insuffisante du public, des élus et de nombre de services techniques des Collectivités.

La comparaison entre les deux pays met en évidence des différences dans les priorités et des similitudes dans les difficultés rencontrées.

Pour les différences dans les priorités, on peut noter que la place prise par l'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>, des gaz à effet de serre en général, était beaucoup plus importante dans le système allemand que dans le système français (mais peut-être qu'aujourd'hui cela est à revoir, les choses évoluant très vite). Par contre la maîtrise de l'étalement urbain était beaucoup plus présente à travers les indicateurs en France qu'en Allemagne. On trouve en Allemagne des préoccupations spécifiques à ce pays comme par exemple l'amélioration de la garde des enfants.

Les difficultés majeures se présentent comme un jeu de miroir entre les deux pays : on retiendra les problèmes de conception, de mise en pratique, le manque de ressources et de portage politique et des réflexions qui restent très sectorielles, l'environnement ici étant sur-représenté.

La confrontation permet d'envisager des transferts de bonnes pratiques d'un pays vers l'autre. De l'expérience allemande on retiendra notamment le partenariat État/collectivités territoriales, la pratique de concours publics, l'existence d'un grand nombre de guides techniques, et l'implication du public comme à Saarbrücken, alors qu'en France, le renforcement des indicateurs par d'autres outils tels que conçus à Dunkerque peut servir de référence.

Mais surtout la comparaison franco-allemande fait ressortir de manière générale : un manque d'articulation avec l'élaboration des projets de territoire. Les systèmes d'indicateurs locaux sont encore trop pensés pour eux-mêmes sans être vraiment intégrés à l'élaboration d'un projet territorial, même si celui-ci joue souvent le rôle de déclencheur pour la construction du système d'indicateurs locaux. Celui-ci reste souvent le fait d'un service technique, d'un petit groupe d'experts avec une faible implication des élus et des citoyens. Il ressort aussi une perspective du développement durable qui reste trop partielle, souvent liée à une démarche de marketing urbain et de simple révision de l'éthique du développement local par introduction d'une dimension environnementale. Dès lors, on peut se demander si les difficultés inhérentes à l'élaboration et à la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs, tant en France qu'en Allemagne, ne traduisent pas le fait que le développement durable relève plus en définitive d'une stratégie de communication que de développement territorial.

Plus fondamentalement, la question posée par le titre de la thèse mentionnée plus haut : « *la durabilité elle mesurable ?* » reste ouverte. Ma réponse n'est pas négative mais la recherche menée en partenariat avec l'équipe de Hannovre montre que si nombreux sont les problèmes d'ordre méthodologique à résoudre, la question de la volonté politique des autorités locales reste décisive.



## Notes

- <sup>1</sup> Mathias Voëll, Marie Girardin, et Elisabeth Rakotofiringa.
- <sup>2</sup> Lang Annette, 2003, *Ist Nachhaltigkeit messbar ?* IBIDEM Verlag, Stuttgart, 328 p. plus annexes.
- <sup>3</sup> À noter toutefois que cette recherche est datée (elle s'étend sur la période de fin 2003 à mi-2005), et certains résultats seraient peut-être déjà à actualiser.
- <sup>4</sup> Accessible sur le site internet du programme : <http://www.territoires-rdd.net/>
- <sup>5</sup> Hommage Corinne, 2006, *Cohérence territoriale et cohésion sociale, de la formulation d'un projet territorial à l'émergence de nouvelles régulations : politiques sociales et échelles de pays*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université de Bordeaux III, 608 p.
- <sup>6</sup> Lemartinel Virginie, 2006, *Prendre en compte et appliquer les principes du développement durable dans les grands projets d'urbanisme. D'un discours rhétorique à des solutions innovantes. Une comparaison franco-allemande*, Mémoire de recherches de M2 Aménagement, Université de Tours, 139 p.

### 3 - LA SIGNATURE ÉNERGÉTIQUE DES TRANSPORTS URBAINS : UN OUTIL DE SUIVI-ÉVALUATION DE LA DURABILITÉ DES DYNAMIQUES URBAINES

*Pierre Noël GIRAUD, Benoît LEFEVRE, École nationale des Mines de Paris*

La question de départ de notre recherche se situe en amont de celles proposées dans l'appel d'offre lancé par le programme *Politiques territoriales et développement durable*. Partant d'une projection démographique à trente ans, on sait que deux milliards d'hommes vont venir s'installer dans des villes, soit qu'ils y naîtront soit qu'ils y viendront. Cette croissance humaine, par sa massivité, sa rapidité est sans équivalent dans l'histoire et il est clair que les problèmes environnementaux de long terme, en particulier, l'effet de serre, ne peuvent pas ignorer cet objet qu'est la ville émergente en croissance très rapide. Si nous observons les villes actuelles, nous voyons par exemple que deux villes emblématiques, Barcelone et Atlanta, ont à peu près la même population : mais à Atlanta on émet, pour se déplacer, dix fois plus de gaz à effet de serre par habitant qu'à Barcelone pour le même niveau de vie. À Barcelone il y a encore 20 % des déplacements qui se font à pied parce que la ville est non seulement dense mais également mixte ; tandis qu'à Atlanta on n'opère pas de déplacements à pied. Ceux-ci ne sont même pas comptabilisés.

Que des villes émergentes s'orientent sur une trajectoire qui les conduisent vers Atlanta ou vers Barcelone, l'état de la planète ne sera pas du tout le même à l'horizon de la fin du siècle. Il apparaît donc nécessaire de disposer d'indicateurs dynamiques de développement durable, permettant d'estimer par exemple combien une ville va émettre de gaz à effet de serre dans vingt ans dans trente ans, selon le parti d'aménagement qu'elle prend.

Or nous constatons que, malgré une multiplicité et diversité des initiatives, les outils de suivi-évaluation du développement durable territorial restaient à construire.

Le projet de recherche en économie appliquée visait ainsi à construire scientifiquement un nouvel indicateur : complémentaire des précédents, synthétique (intégré et agrégé), territorialisé et donc adapté à la demande des acteurs locaux (outil opérationnel d'aide à la décision), adapté à la lutte contre l'effet de serre et enfin didactique pour sensibiliser un public de non-initiés.

Initialement nous souhaitions mettre au point un indicateur de développement urbain durable et puis nous avons limité nos ambitions au développement du transport urbain, la SETU, Signature Énergétique des Transports Urbains. Le projet visait donc la construction d'un outil d'évaluation et le test de cet outil sur une ville émergente en croissance très rapide : Bangalore en Inde.

La recherche a été développée dans quatre directions :

Nous avons dressé un état de l'art critique sur les indicateurs du développement durable d'une part et d'autre part sur les théories et outils scientifiques à la disposition des décideurs urbains. Nous avons notamment étudié les approches du territoire urbain et de son fonctionnement, proposées par les géographes et les économistes. Cela nous a conduit à privilégier les modèles à espace discret où la différenciation en zones du territoire urbain nous permet d'introduire le regard du géographe. Nous nous sommes aussi intéressés de près aux modèles intégrés « transport-urbanisme » et aux théories sous-jacentes.

Nous avons cherché à expliquer l'impasse dans laquelle se trouve la construction d'indicateurs de développement durable et par suite la concrétisation de ce concept dans l'action sur les territoires. Les indicateurs de développement durable, et notamment ceux portant sur les aspects environnementaux, ont été conçus dans un cadre global et a-spatial ce qui rend leur capacité analytique et leur opérationnalité faible. Leur territorialisation à l'échelon local rencontre des difficultés d'appropriation compétitive.

Nous proposons des pistes de recherche pour sortir de cette impasse : nous définissons des critères méthodologiques à respecter dans la construction d'un outil de suivi-évaluation des politiques de développement durable territorial, urbain en particulier :





- être adapté à l'échelle urbaine et aux points de vue des utilisateurs,
- posséder un réel pouvoir analytique des relations entre les paramètres déterminant les consommations énergétiques,
- être dynamique afin de comparer des trajectoires urbaines sur de longues périodes.

Nous avons appliqué ces critères méthodologiques à la construction d'un outil de suivi-évaluation environnemental des politiques de transport et d'urbanisme. Cet indicateur nous le baptisons la *Signature Énergétique des Transports Urbains*, SETU. Nous avons adossé notre indicateur à un modèle intégré « usages des sols - transport » existant, TRANUS. La SETU offre une évaluation de la durabilité des systèmes de transports urbains adaptée à la lutte contre l'effet de serre ; elle renseigne sur le niveau de consommation en énergie finale par type d'usage et par forme d'énergie, sur la consommation en énergie primaire induite, sur les émissions de GES liées.

Ce qu'on a retenu de cette analyse des indicateurs existants et des difficultés de mise en œuvre, c'est que le développement durable est présenté comme permettant à tout le monde de gagner à long terme. Mais on n'est jamais d'accord pour le court terme parce que le « qui fait quoi et qui commence ? » est un enjeu toujours conflictuel. Tout indicateur est pris dans ces luttes de pouvoir, un indicateur donne toujours lieu à des stratégies compétitives sur la question de savoir ce qu'est le développement durable et, ce qui doit être fait.

La deuxième évidence c'est que les indicateurs au sens strict et les agrégats qu'on a aujourd'hui, sont construits pour répondre à des problèmes anciens ; leur structure est donc généralement a-spatiale, au mieux nationale et sectorielle, parce qu'on s'intéressait à des questions sectorielles. On s'est donc demandé « est-ce qu'il existe, pour la France par exemple, un agrégat qui évalue les consommations énergétiques des transports urbains et qui les étudie dans le temps ? » La réponse est que l'on a des indicateurs énergétiques par exemple, mais qui ne correspondent pas à l'objet ville, sauf étude particulière de telle ou telle ville.

Enfin, la question de la décomposition d'un indicateur global ou concernant un vaste territoire dans un territoire plus petit pose des problèmes méthodologiques sur lesquels je passerai ici.

Nous avons donc retenu qu'il nous fallait un indicateur destiné aux aménageurs urbains qui ont du pouvoir sur la structure urbaine, sur la façon dont une ville évolue de façon territorialisée c'est-à-dire à l'échelle des quartiers. Il fallait également que l'indicateur s'appuie sur un modèle de la dynamique urbaine et qu'il explicite les relations entre les paramètres déterminants de ce qui fait l'évolution d'une ville et l'évolution par exemple des émissions de gaz à effet de serre et enfin, qu'il soit un outil que l'on puisse traduire en empreinte écologique si on a envie de faire de l'empreinte écologique, ou en d'autres types d'évaluation, c'est-à-dire qui manie le problème de l'agrégation de façon ouverte. Il fallait s'appuyer sur tout ce qu'on sait aujourd'hui des dynamiques urbaines, regarder ce qui se fait en matière de modélisation des dynamiques urbaines et fournir un outil qui soit susceptible d'éclairer la démarche de réflexion sur les politiques urbaines.

Ce qui est fondamental c'est qu'on a été tout de suite convaincu que la photographie ne servait à rien et qu'il fallait un film. L'indicateur, pour nous, s'appuie nécessairement sur un modèle qui décrit la dynamique d'une ville, puisqu'on s'intéressait aux transports. Il se trouve qu'il existe d'assez nombreux modèles intégrés transports/usages des sols qui étudient l'articulation entre les politiques des transports, les politiques d'usages des sols et comment ceux-ci façonnent l'évolution d'une ville. C'est aussi parce que ces modèles existent que nous nous sommes concentrés sur le problème des transports. On a étudié tous ces modèles, on les a comparés, on a étudié les comparaisons qui ont été faites de ces modèles, on les a, disons, désossées, on a regardé qu'elles étaient leurs logiques économiques et on est parvenu à la conclusion que le modèle sur lequel il nous fallait s'adosser c'était TRANUS. C'est un modèle qui existe, mais qu'il fallait compléter : nous y avons adjoint un modèle de transformation des dynamiques urbaines en consommation énergétique et en émission de gaz à effet de serre, etc. Puis nous avons appliqué ce modèle à Bangalore.

Deux mots sur le modèle TRANUS : c'est un modèle de simulation avec un horizon de 25-30 ans et qui possède deux sous modules articulés : un système de transport et un système d'usages des sols et qui permet avec des hypothèses exogènes sur la ville, d'évaluer les effets des politiques de transport et d'usages des sols au niveau :



- de l'organisation spatiale comme la localisation des activités et ménages, l'étalement urbain... ;
- du trafic par mode, opérateur, origine-destination ;
- économique c'est-à-dire prix foncier, utilité de différentes populations... ;
- financier c'est-à-dire, taux de recouvrement des coûts d'opération... ;
- environnemental comme la consommation énergétique, émissions de CO2...

Les hypothèses économiques sous-jacentes, de ce modèle sont relativement classiques, « libérales ». Il y a deux catégories d'acteurs, les ménages et les entreprises : les ménages minimisent un coût total (habitat+transports), et les entreprises minimisent le coût en intégrant le facteur localisation de leur activité dans leur coût total. C'est un modèle lourd. Vous pouvez découper une ville en 30 ou 300 zones mais il faut énormément de données pour le faire tourner. Il faut informer chacune des zones de la ville par des données sur le sol, la population divisée en plusieurs catégories socio-économiques, les activités économiques localisées dans cette partie de la ville et il faut décrire tous les réseaux de transports qui existent et celui que l'on va construire. Ça c'est la situation initiale. Ensuite, il faut rentrer toutes les données concernant les politiques qu'on veut tester.

On a testé ce modèle sur la ville de Bangalore car il y avait une opportunité de s'infiltrer dans le master plan de Bangalore qui était en train de se faire. Ce plan d'urbanisme « Bangalore 2020 » était fait par un bureau d'étude français qui nous a accepté, même si ce qu'on a fait n'était pas prévu au départ. Bangalore était en train de définir son master plan sans se poser la question de savoir quelles en seraient les conséquences énergétiques. Il s'agit d'une ville en boom économique, en boom démographique, au dessus de la moyenne de la croissance urbaine en Inde, qui s'étale et qui présente tous les signes alarmants d'une ville émergente en croissance anarchique.

Nous avons appliqué la SETU à l'étude de certaines alternatives actuellement débattues dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme « Bangalore 2020 ».

À la croisée des politiques de transports, de la réglementation des usages des sols et des politiques prix, six *scenarii* ont été retenus pour cette étude :

- un **scénario 1** : *Business As Usual* reproduisant ce qui se fait actuellement à Bangalore.
- un **scénario 2** “tout route” d'investissement massif dans le réseau routier.

Deux *scenarii* d'investissement dans des systèmes de transport de masse, non intégré à des politiques d'urbanisme :

- un **scénario 3** de construction de deux lignes de métro.
- un **scénario 4** de construction d'un réseau dense de lignes *Bus Rapide Transit*.

Deux *scenarii* de politiques intégrées “transport-urbanisme” :

- un **scénario 5** où la construction des deux lignes de métro est combinée avec une politique de densification - par récupération des espaces vacants et endiguement de l'étalement urbain - et une politique de prix incitant à l'usage des transports en commun.
- un **scénario 6** où la construction d'un réseau de lignes de *Bus Rapid Transit* est combinée avec une orientation du développement urbain vers les zones desservies par le BRT.

Dans tous ces *scenarii* nous testons les politiques urbaines « toutes choses égales par ailleurs ». C'est-à-dire que nous faisons l'hypothèse que la structure économique et sociale de la ville n'est pas modifiée.

Les résultats des différents *scenarii* sont présentés dans le tableau suivant :

| Scénario      | Mobilité*<br>(nb de déplac tot) | Distance moy (Km)* | Temps moy<br>(H décimale)* | Part modal Tt<br>privé | Conso<br>Énergétique | Emissions CO2<br>(Kg/hab/j) |
|---------------|---------------------------------|--------------------|----------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Année de base | 664.553                         | 12,66              | 1,13                       | 45%                    | 853.151              | 1,45                        |
| 1) BAU        | +65%                            | 13,66              | 1,27                       | 43%                    | +70%                 | +70%                        |
| 2) Route      | +68%                            | 13,79              | 0,94                       | 50%                    | +99%                 | +99%                        |
| 3) Métro-     | +61%                            | 13,08              | 1,63                       | 36%                    | +51%                 | +51%                        |
| 4) BRT-       | +51%                            | 14,82              | 1,30                       | 35%                    | +54%                 | +54%                        |
| 5) Métro+     | +59%                            | 12,19              | 1,23                       | 23%                    | +9%                  | +9%                         |
| 6) BRT+       | +48%                            | 14,68              | 1,66                       | 12%                    | -6%                  |                             |

\* Seuls les déplacements inter-zones sont pris en compte. Les déplacements intra-zones ne sont pas comptabilisés dans les calculs de mobilité, des temps moyens et des distances moyennes.

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions de ces résultats :

1 - La SETU est un outil de suivi-évaluation pertinent. La SETU permet réellement de différencier des politiques urbaines selon leurs impacts sur la mobilité, les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

2 - Les politiques urbaines peuvent efficacement influencer les consommations énergétiques liées aux transports. Sur vingt ans, un scénario au fil de l'eau verrait les consommations énergétiques et les émissions de CO2 augmenter de 70 % par rapport à l'année 2003. Si les autorités décident - dans le cadre d'une approche trafic - de mener une politique « tout route », augmentant fortement la mobilité des citoyens, elle verra les consommations énergétiques et les émissions de GES croître de + 99 % par rapport à 2003. Au contraire si l'option politique retenue est d'investir dans un système de transport de masse, le métro ou le BRT, et de combiner cet investissement avec une réglementation des usages des sols adaptée, les consommations énergétiques et les émissions des GES n'augmenteraient que de 9 % par rapport à 2003 pour le cas Metro+, ou seraient réduites de - 6 % dans le cas de figure BRT+.

3 - L'intégration des politiques de Transport et des politiques d'usages des sols est essentielle pour atteindre des objectifs exigeants de lutte contre l'effet de serre. En effet si les investissements dans un système de transport de masse, métro ou BRT, permettent d'infléchir les courbes d'évolution des consommations énergétiques, passant d'une croissance de + 70 % sur vingt ans dans le cas du BAU à + 51 % dans le cas Métro -, seule l'intégration de ces investissements avec une réglementation des usages des sols adaptée permet d'inverser réellement la tendance et de stabiliser les consommations énergétiques au niveau de 2003. L'intégration de la construction d'un métro avec une politique de densification par récupération des espaces vacants et endiguement de l'étalement urbain réduit la croissance des consommations énergétiques à seulement + 9 % en vingt ans. La combinaison d'un BRT et d'un développement urbain orienté vers les zones desservies par le BRT permet même de réduire les consommations énergétiques de - 6 % par rapport à 2003.

Toutefois, pour conclure, on peut dire que, malgré son intérêt, cet outil reste encore très lourd à utiliser, difficile à prendre en main et exigeant en données.

## 4 - CAPITAL SOCIAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES. QUELS INDICATEURS DE MESURE ?

*Valérie ANGEON, UMR Metafort, AgroParisTech-ENGREF*

Notre communication s'inscrit dans un cadre de réflexion générale qui prend en compte l'importance des facteurs non marchands dans les mécanismes de développement territorial. Le renouvellement des approches de développement local ainsi que les dispositifs institutionnels encadrant les projets de développement durable des territoires invitent en effet à considérer l'importance des dynamiques sociales dans ces processus<sup>1</sup>.

Le constat est établi que la qualité des partenariats locaux conditionne la capacité des agents à s'entendre et à s'organiser - bref, à se coordonner - pour atteindre des objectifs de long terme. On souligne ainsi le poids des expériences d'apprentissage collectif et de coopération dans le développement des territoires (Grefe, 2002). L'appréhension des propriétés du lien social (nature, qualité et densité des relations) se rattache aux questions de coordination. L'examen de ces propriétés amène à considérer l'existence de relations de solidarité, de confiance, de proximité entre les agents. Cette manière d'aborder la coordination locale trouve, entre autres, ses fondements théoriques dans les approches du capital social (Bourdieu, 1980, 1987 ; Coleman, 1988, 1990 ; Putnam, 1993 ; Lin 1995, 2000)

Si le capital social fait l'objet d'un regain d'intérêt depuis le début de la décennie 1990, la multiplicité des approches théoriques ne contribue guère à éclaircir le concept. Un essai de définition du capital social sera présenté et constituera le point de départ de notre analyse. Nous montrerons la difficulté à saisir rigoureusement ce qu'est le capital social tantôt décrit par ses effets (Coleman, 1988 ; Sandefur et Laumann, 1998) ou défini par sa nature (Bourdieu, 1980, 1987 ; Lin, 1995). Ce flou théorique rend également difficile l'appréhension empirique du concept. Ce dernier élément constituera le deuxième temps de notre réflexion.

La littérature empirique fait état de productions prolifiques avec notamment un appareillage de mesure – aux résultats discutables – du capital social et de ses effets (Durlauf, 2002). Notre propos est de bien mesurer les effets du capital social sur le développement durable des territoires. Là aussi nous nous confrontons à des insuffisances méthodologiques au sens où l'appareillage économétrique permet de mesurer une corrélation c'est-à-dire l'existence des liens entre les deux variables mais on ne sait rien du sens de la causalité.

Outre les critiques traditionnellement formulées à ce type de démarches strictement quantitatives, nous ferons état des limites propres à la construction d'un indicateur synthétique de capital social (approximation du phénomène observé, problèmes d'endogénéité notamment). Nous montrerons l'intérêt de combiner études quantitatives et qualitatives pour appréhender de manière fine les enjeux sociaux dans le développement durable des territoires.

L'autre limite de l'exercice est celle liée à la définition du capital social : dans la littérature empirique on tend parfois à confondre le phénomène et ses effets. Exemple : la confiance. C'est un indicateur de capital social qui est couramment retenu mais au fond, est-ce que la confiance est l'émanation même du phénomène ou est-ce déjà un élément de mesure de l'effet ?

Enfin, en nous appuyant sur la démarche retenue dans notre programme de recherche et les principaux résultats de notre travail, nous discuterons les enjeux pour la puissance publique en termes d'activation de ces déterminants sociaux de développement territorial.

### Apports du projet de recherche et principaux résultats

Notre propos dans cette recherche a été de combiner des démarches quantitatives et qualitatives. Sur les limites des démarches quantitatives, j'ai déjà évoqué la question des problèmes d'endogénéité : de manière très classique il s'agit de tout ce qui est lié à l'échantillon, à la taille des unités statistiques, et pour ce qui va nous préoccuper, le problème majeur de la disponibilité des données, et le caractère très frustré des indicateurs.

Souvent, on est obligé de considérer les résultats d'autres estimations, de considérer des sous-produits du phénomène qu'on cherche à étudier, ce qui montre vraiment une distance par rapport à l'observation. L'avantage des démarches qualitatives c'est qu'on va pouvoir observer un phénomène *in situ* et comme on se situe dans une démarche qui prétend être quelque peu exhaustive, en tous cas, plus complète, on peut découvrir l'existence d'autres phénomènes associés. L'écueil de ces démarches qualitatives c'est qu'on fait des études monographiques, et donc la montée en généralité est quelque peu difficile ; l'autre limite étant la subjectivité quant à l'observation, quant aux modalités d'observation, quant à la sélection des informations qu'on collecte et puis, on est souvent tenté par ce que j'ai appelé ici le biais vérificationniste, c'est-à-dire de choisir des cas d'étude pour lesquels on sait que ce qu'on va observer marche.

Nous avons associé les deux démarches, en ayant à chaque fois le souci de confronter nos cas d'étude aux indicateurs qu'on a élaborés et l'on a surtout croisé différentes sources d'informations. Il faut savoir que le capital social a surtout été décliné empiriquement dans les pays en développement.

L'un des enjeux de notre programme de recherche était de considérer la pertinence de ces éléments de réflexion pour les territoires ruraux français, souvent présentés comme des territoires de proximité. L'objectif de notre étude était alors de comprendre en quoi les caractéristiques sociologiques et institutionnelles d'une petite région homogène influent sur son développement. C'est plus précisément à l'échelle des pays LOADDT (Loi d'organisation et d'aménagement de développement durable des territoires) que nous avons centré notre réflexion, ces entités territoriales étant définies par essence comme des territoires de projets, lieux d'échange et de coopération où se déploient des pratiques de sociabilité.

Notre analyse a porté sur quatre pays (pays de Dinan, pays de Loire-Beauce, pays du Forez, pays de Saint-Flour Haute-Auvergne) présentant des situations contrastées à la fois en termes de capital social et de développement.

|                          |        | Niveau de développement économique |                          |
|--------------------------|--------|------------------------------------|--------------------------|
|                          |        | Faible                             | Élevé                    |
| Niveau de capital social | Faible | <i>Pays de Saint-Flour</i>         | <i>Pays Loire-Beauce</i> |
|                          | Élevé  | <i>Pays de Dinan</i>               | <i>Pays du Forez</i>     |

Ce sont des pays qui sont extrêmement hétérogènes du point de vue de leurs caractéristiques géographiques et environnementales. A Saint-Flour on a un environnement de qualité qui est peu valorisé, on observe quelques initiatives locales qui sont disséminées sur le territoire. À Dinan, on trouve une problématique bretonne assez classique, avec des problèmes d'environnement notamment dans le domaine agricole. C'est le cas aussi pour la Beauce associé à la culture céréalière, et dans le Forez on a un environnement de qualité et une bonne valorisation, des bonnes conditions d'organisation locale.

Nous avons alors tenté, d'une part, d'estimer l'importance du capital social dans ces territoires et d'autre part, de comparer ces caractéristiques avec celles de la gouvernance locale et les dynamiques de développement observées. Retenant du capital social que c'est le potentiel de ressources accessibles par le biais de réseaux sociaux, nous avons cherché à caractériser les différentes formes de liens sociaux (et leur impact) sur le développement des territoires. Nous appuyant sur une typologie des liens sociaux élaborée par la Banque mondiale en 2000, nous avons identifié trois formes de capital social : *bonding*, *linking*, *bridging*.

Les liens de type *bonding* unissent des individus au sein d'une même communauté. Ces liens sont encore qualifiés d'horizontaux. Dans ce type de structure sociale, les agents sont de statut identique : ils appartiennent au même groupe. On y range les relations familiales et amicales, les réseaux sociaux de type communautaire, les organisations etc... Les liens de type *linking* caractérisent des interactions entre des agents appartenant à des groupes différents. Ces liens sont de nature verticale. Dans ce type de relations, les agents occupent des places (ou des statuts) différents. Enfin, dans les relations de type *bridging*, les agents sont distants les uns des autres. Cette dernière notion désigne à la fois leur éloignement physique (les liens de type *bridging* sont extra-territoriaux) et l'absence ou la discontinuité dans l'activation du lien (l'idée de *bridging* rend compte du caractère latent du capital social, apparenté dans ce cas à une ressource non activée). Le « *bridging social capital* » désigne un réseau virtuel et potentiel. Cette synthèse sur la nature des liens peut être rapprochée de la



vision dichotomique de Granovetter (1973) distinguant les liens forts des liens faibles. Le capital social de type *bonding* et *linking* peuvent être saisis comme des liens forts, alors que le capital social de type *bridging* appartient à la catégorie des liens faibles.

Nous avons considéré plusieurs outils d'analyse :

- La production d'un indicateur synthétique de capital social visant à appréhender les différentes dimensions. Il s'agit de déterminer quelles composantes du capital social influent sur le développement des territoires.
- Des enquêtes auprès de la population, destinées à connaître les caractéristiques sociologiques locales et la perception par les habitants du développement durable de leur région.
- Des entretiens semi-directifs actifs auprès d'un ensemble représentatif de « *leaders* locaux », à savoir des responsables d'associations de développement local, de maires, de chambres consulaires, offices de tourisme, associations environnementalistes et de développement économique...

Il nous semble qu'à partir des études monographiques observées, on a un effet avéré du capital social sur les projets de développement mais qui passe souvent par des institutions formelles. On voit un effet positif des liens forts, ce qui n'est pas très nouveau comme résultat par rapport à ce qu'on nous enseigne la littérature sur les effets de proximité. En revanche, ce qui était intéressant c'est qu'on a pu observer un impact positif de liens faibles, des dynamiques des liens à l'extérieur même s'il faut rester très prudent par rapport à l'interprétation de ce résultat, parce que dans notre modèle on s'est confronté à beaucoup de problèmes d'endogénéité. Globalement les résultats de l'analyse économique sont cohérents avec les études monographiques menées. Il faut toutefois faire attention à ne pas confondre ce qui est de l'ordre de l'identité locale, de la cohésion sociale avec le capital social, comme nous montre l'exemple de Saint-Flour.

Les principaux résultats de notre travail montrent que les processus de développement reposent sur une matrice de proximité dans laquelle l'importance des liens faibles (*bridging*) est prépondérante. Certes, les trois formes de capital social s'imbriquent et peuvent se transformer les unes les autres, mais ce sont toutefois les liens de type *bridging* et *linking* qui se présentent comme des ressorts activables par la puissance publique.

## Bibliographie

- Bourdieu P., 1980, "Le capital social : notes provisoires", in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, p. 2-3.
- Bourdieu P., 1987, "What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups", *Berkeley Journal of Sociology* 32, p. 1-17.
- Coleman J.S., 1988, "Social capital in the creation of human capital", *American journal of sociology*, vol. 94, p. S95-S120.
- Coleman J., 1990, *Foundations of social theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Durlauf S.N., 2002, "On the Empirics of Social Capital", *Economic Journal*, 112 (483), p. F459-479.
- Granovetter M., 1973, "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78(6), p. 1360-1380.
- Grefte X., 2002, *Le développement local*, Bibliothèque des territoires, Éd. de l'aube DATAR, Paris.
- Lin N., 1995, "Les ressources sociales : une théorie du capital social", *Revue Française de sociologie*, 36, p. 685-704.
- Lin N., 2001, "Building a theory of social capital" in N. Lin, K.S. Cook, et R.S. Burt (eds), *Social capital: theory and research* Eds, Paperback.
- Putnam R., 1993, *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam R., 1995, "Tuning in, tuning out : the strange disappearance of social capital in America", *Political Science and Politics*, December, p. 664-683.
- Sandefur R., Lauman E., 1998, *A paradigm for social capital*, *Rationality and Society*, 10 p. 681-501.

## Note

<sup>1</sup> On notera les inflexions introduites dans le champ de la réglementation invitant à considérer les nouvelles formes de recomposition territoriale (pays, intercommunalités) comme des espaces de solidarité et de durabilité.

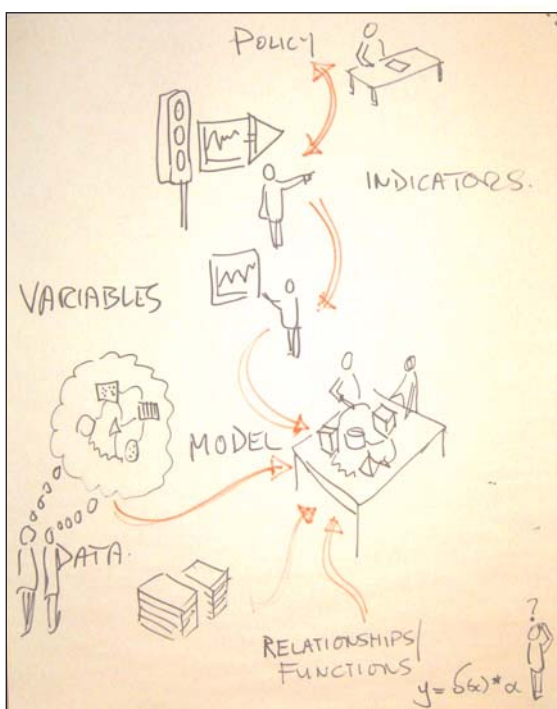


## 5 - LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : DE L'INFORMATION À L'INTELLIGENCE

Commentaires par Joe RAVETZ, Université de Manchester

Les trois présentations de ce matin étaient très intéressantes pour un chercheur britannique et européen comme moi.

En préalable je voudrais rappeler que la plupart des idées que nous utilisons proviennent des philosophes français - Je vais vous parler de Latour, Foucault, etc. En utilisant quelques-unes des idées développées ce matin, on peut passer de l'information à l'intelligence. Nous avons beaucoup de données, pas toujours toutes les données nécessaires ou pas toujours les bonnes données, mais celles que nous avons ne sont pas toujours utilisées ou appliquées, ni rendues accessibles aux acteurs pour qu'ils puissent agir. C'est sur ces points que je voudrais axer mon commentaire.



Je voudrais illustrer mon commentaire par ce dessin, réalisé il y a quelques années au cours d'un atelier organisé dans le cadre d'un projet de l'Union Européenne sur les indicateurs, l'évaluation et la modélisation.

Dans cette illustration, on peut distinguer d'un côté les personnes qui demandent les indicateurs (*policy makers*) celles qui fournissent les indicateurs, qui étudient les variables et les composants des modèles, ainsi que ceux qui collectent les données, et de l'autre, ceux qui réfléchissent et produisent des théories. Cette image n'est pas complète car il y a aussi d'autres acteurs : la communauté, le public, les villes, les régions et les localités... Mais nous pouvons nous servir de cette illustration pour tirer les leçons des trois présentations.

Concernant la première présentation de Monsieur Carrière qui compare les indicateurs français et allemand, l'analyse permet d'aborder à la fois la question des producteurs et celles des utilisateurs des indicateurs. Cela conduit à poser les questions suivantes : est-ce que nous avons les données ? Combien ça

coûte ? S'agit-il des bonnes données adaptées aux bonnes problématiques ? Et comment s'intègrent-elles dans un ensemble ? En résumé, nous avons beaucoup à apprendre de l'Allemagne, de la Suède, du Danemark, où les gens sont très organisés, ils ont les bonnes données, ils savent comment résoudre les problèmes, au contraire du Royaume Uni et de la France. Toutefois il faut se poser d'autres questions concernant le fonctionnement de la communauté des décideurs (*policy community*) sur la façon dont ils parlent et communiquent avec le public. Il est possible qu'ils aient d'autres façons de gérer leur communication et les informations ; ils n'ont peut-être pas besoin d'indicateurs sous forme de chiffres ou graphiques - il y a peut-être d'autres alternatives !

La deuxième présentation concernant Bangalore était très intéressante car la modélisation a permis de construire une représentation dynamique de l'occupation du sol et des mobilités. Mais son application est difficilement automatisable. Dans le cas de Bangalore, l'intégration du modèle dans le cadre de la préparation du plan stratégique a permis de prendre en compte les effets énergétiques des scénarii. Cela correspondait à un besoin politique, et les coûts associés à la modélisation étaient payés par ailleurs. Cela a facilité une bonne application du modèle. Toutefois, il faut vérifier si les décisions des décideurs sont parfaitement représentées par le modèle, et si d'autres éléments peuvent modifier ces décisions. Par exemple, au Royaume Uni nous nous sommes rendus compte que le développement urbain n'est pas seulement une question d'économie et de choix

de localisation, mais qu'ils existent également des facteurs plus culturels. Dans ce cadre, le rôle des médias et de la communication est extrêmement important. En France par exemple, vous avez le problème de la stigmatisation des banlieues, ce qui peut modifier le désir des individus de vivre près ou loin de la ville. Tout ceci est très complexe et ne peut pas être représenté par un seul modèle. Donc, on peut retourner à notre illustration et voir qui sont les producteurs et les utilisateurs de l'information, quelle information n'est pas incluse, et quelles autres actions ou décisions seraient pertinentes à prendre en compte pour rendre le système global plus intelligent.

La troisième présentation sur la mesure du capital social était aussi très intéressante. Là encore, si nous utilisons notre illustration, vue d'en haut (du côté de ceux qui demandent des indicateurs) on peut dire que nous avons effectivement besoin de considérer notre capital social, de le mesurer et d'en savoir plus. Donc les décideurs se retournent vers la communauté des chercheurs, qui vont dire que c'est très complexe, qui vont mobiliser des théories différentes. À noter qu'il faut regarder de plus près la définition de la Banque Mondiale car elle a ses propres enjeux, et peut-être y a-t-il d'autres raisons, d'autres objectifs et regards possibles relatifs à ces questions. Si l'on suit les étapes de notre illustration, on peut anticiper que la recherche sera basée sur les définitions, qu'il faudra ensuite réfléchir aux données, puis au modèle. On pourra ensuite revenir vers les décideurs et leur dire que l'on peut élaborer un indicateur et si tout va bien, ils vont accepter et vouloir que l'on développe un indicateur pour voir ce que nous pouvons apprendre et ce que l'indicateur peut apporter en terme d'intelligence.

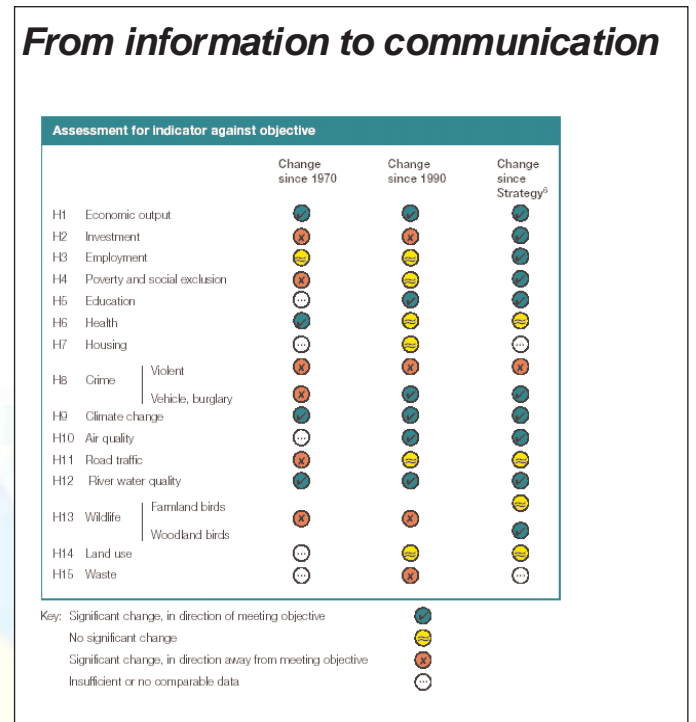
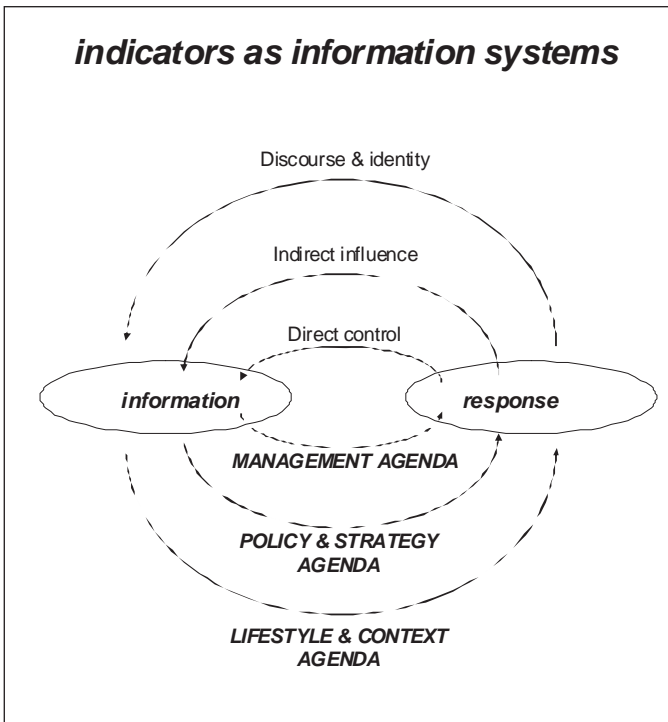
Pour ouvrir la réflexion, on peut tenter de dresser un panorama des questions abordées par les programmes de recherche relatifs aux indicateurs et à l'évaluation menés au Royaume Uni, à l'échelle européenne, de l'Amérique du Nord, et de plus en plus en Asie et en Amérique du Sud.

Plusieurs dimensions peuvent être ainsi abordées :

- Est-ce que les indicateurs sont des faits scientifiques ou est-ce qu'ils ressemblent davantage à des histoires ?
- Comment passer de la production d'indicateurs à l'utilisation d'indicateurs ?
- Les indicateurs sont-ils l'expression d'un modèle de la ville ou de la région ? Que ce soit un modèle informatique tel que TRANUS, ou un modèle mental telle l'idée de capital social.
- Les indicateurs sont-ils des outils à utiliser dans le cadre d'un processus plus global : sont-ils des outils pratiques pour planifier ou gérer, ou des outils conceptuels, ou encore sont-ils utilisés comme substituts pour cacher la vérité ?

Actuellement, on est en discussion avec le gouvernement britannique au sujet de l'indicateur utilisé pour mesurer le CO<sup>2</sup>. L'indicateur utilisé ne prend pas en compte le transport aérien ou maritime. Il s'agit donc d'un indicateur tronqué : mais le gouvernement répond que c'est le mieux qu'il puisse faire. Il faut donc être très attentif.

La figure ci-dessous illustre la réflexion que l'on peut mener autour des indicateurs pensés comme un système d'information. La question est : est-ce que nous regardons le centre de la figure c'est-à-dire la question de la gestion et du contrôle, ou est-ce que nous regardons à l'extérieur, c'est-à-dire la planification et la stratégie publique ? Ou encore est-ce que nous regardons le système globalement ? Dans ce cas nous constatons que nous avons en effet un indicateur, mais que personne n'en fera rien, bien que peut-être cela pourrait changer la façon de percevoir les choses, ce qui est peut-être le plus important.

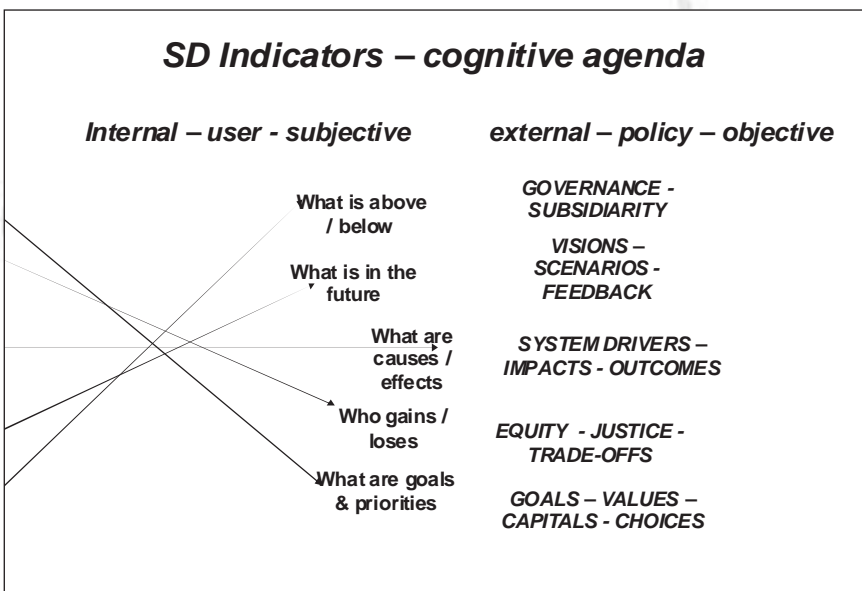


Voici un autre exemple provenant du Royaume Uni. Il s'agit d'une présentation résumée de nos indicateurs de développement durable.

Il est intéressant de constater que dans cette représentation il n'y a pas de chiffres ou de graphiques, mais seulement des feux de signalisation : rouge, orange, vert. Si on regarde attentivement, on voit que les feux changent selon le moment d'où l'on mesure l'évolution : à partir de 1990 c'est vert, à partir de 2000 c'est rouge. Est-ce que ceci nous apporte davantage ou moins de renseignements que des données chiffrées ?

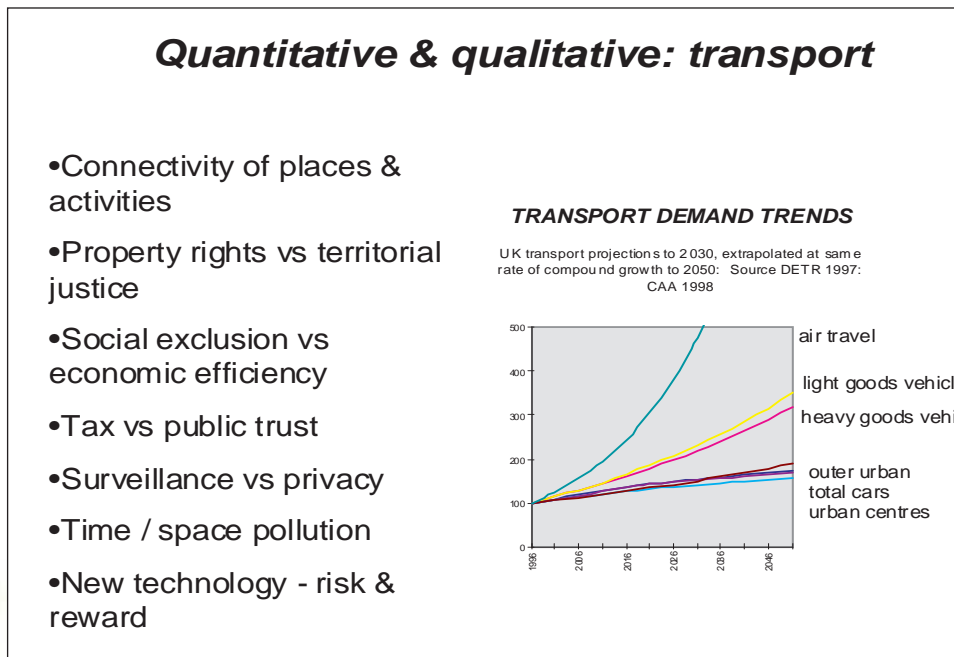
Si nous regardons les messages que la télévision, les journaux, etc. nous donnent, est-ce qu'on voit les indicateurs du développement durable ? Non, tout ce que nous voyons c'est de la belle publicité pour des voitures puissantes. Donc il y a là un problème : peut-être les gens qui développent les indicateurs devraient réfléchir davantage sur la façon de communiquer (ils pourraient parler aux vendeurs de voitures, car eux savent le faire et ont le budget !).

Cette autre figure est tirée d'un travail mené actuellement dans le cadre d'un projet européen : il s'agit de retracer comment les gens ressentent, réfléchissent et comprennent, et d'y associer les types d'indicateurs les plus pertinents.



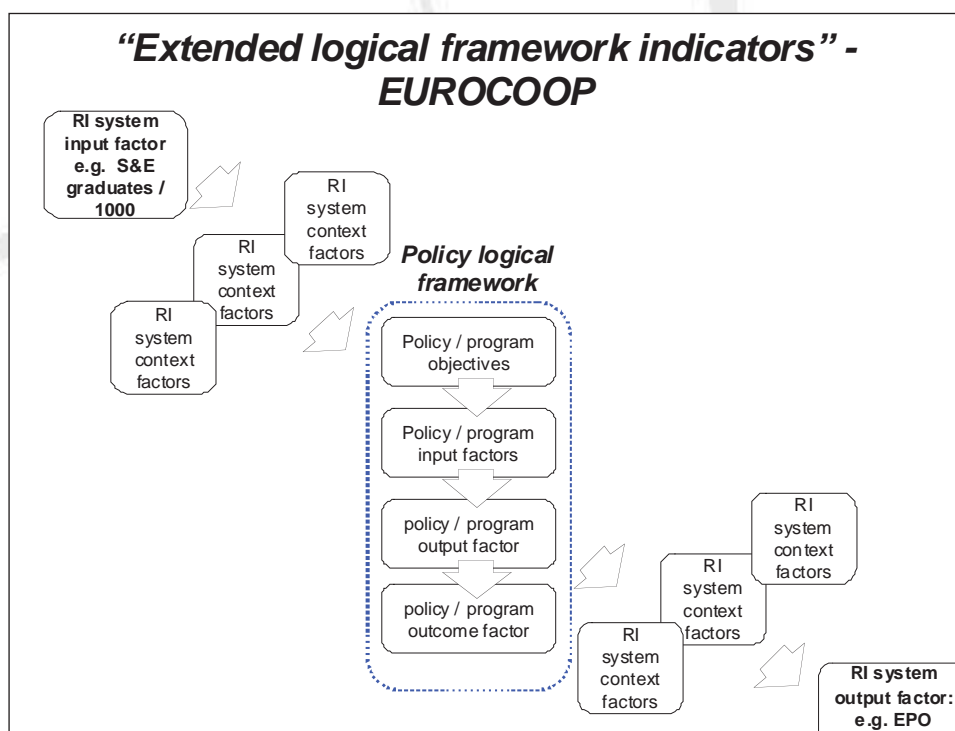
Par exemple, si les gens se préoccupent de l'avenir, il leur faut un certain type d'information, s'ils se préoccupent des problèmes de justice - qui gagne, qui perd - ils auront besoin d'un autre type d'information. S'ils s'intéressent aux besoins et aux priorités des gens, il faudrait encore un autre type d'information. Cela peut paraître très complexe, mais nous pouvons dire que dans ce projet, nous avons appris des choses du côté des « communicants » (des commerciaux des automobiles !) et maintenant nous pouvons commencer à analyser et à comprendre comment produire l'information.

Voici un autre exemple :



Sur la droite nous pouvons voir les indicateurs et les tendances relatifs au transport au Royaume Uni, et sur la gauche nous avons les problèmes dont la population parle. Parfois il faut passer une journée entière en atelier pour découvrir ce que les gens pensent réellement. En fait, ceci provient d'un atelier européen organisé à propos du transport où nous avons montré le modèle sur la droite et demandé aux participants d'en parler. Mais ils ont dit qu'ils voulaient parler des éléments sur la gauche. Ces participants étaient des professionnels du transport, des ingénieurs, des consultants, urbanistes, etc.

L'illustration suivante rapporte un travail en cours. Il s'agit du projet qui vise à évaluer la politique d'innovation et le degré d'innovation et de compétitivité des territoires, y compris de Paris et de l'Ile de France. Il s'agit d'analyser le processus politique (*policy process*), situé au centre du tableau, et ensuite de voir s'il existe un rapport entre la politique publique et les indicateurs qu'elle cherche à améliorer.





Si l'on regarde de près, on voit qu'il n'y a pas de lien direct. Il y a une chaîne de facteurs qui font système, et si la politique réussit on peut suivre la chaîne des facteurs pour enfin arriver à l'indicateur qui était à l'origine de la politique. Comme vous le savez, il existe un protocole d'évaluation de l'impact de chaque politique publique menée à tous les niveaux par chaque DG à Bruxelles. Dans ce cadre il faut évaluer l'impact de tout ce qui concerne la durabilité, les objectifs de Lisbonne, etc. Mais c'est très difficile et personne ne sait vraiment comment faire. C'est l'objet de ce programme de recherche.

Finalement, voici une dernière figure, qui représente la façon de faire de la recherche en Europe.



Il y a d'abord les objectifs, les étapes ; les produits de recherche, les partenaires, etc. Et avec cela on a déjà 400 pages de texte décrivant le travail, la recherche, etc. Et puis les décideurs demandent quel est le résultat (*outcome*) de la recherche. Donc il faut encore 300 pages pour décrire le résultat. Le produit de la recherche (*output*), c'est un colloque comme celui-ci, et le résultat (*outcome*) - eh bien, on va attendre la fin du colloque et puis encore 5 ou 10 ans pour voir si la France est plus « durable » qu'elle aurait été sans ce congrès !

## 6 - DÉBATS

### À propos des modèles

Concernant le modèle de développement pour Bangalore, *Laurence Collinet* demande si les deux modèles, *TRANUS* et *MÉTRO*, conduisent à la même population. En effet, si la population est moins importante dans le deuxième modèle, dit-elle, c'est normal que les émissions de gaz à effet de serre le soient aussi. Elle demande aussi si, après discussion avec leurs homologues de Bangalore, *Benoît Lefèvre* et *Pierre-Noël Giraud* trouvent que ces modèles pourraient intégrer des facteurs comme celui de l'eau, ou bien d'autres facteurs. On sait que dans les grandes villes se pose souvent le problème de l'eau, de déchets, etc. Comment ces questions sont intervenues dans le débat avec les gens concernés sur les résultats de ces deux modèles. Il y a certes aussi une question d'investissement et de rythme des investissements. Est-ce que le niveau des investissements n'était pas le même en fonction du modèle ? Dans un pays en voie de développement, le coût pour les autorités de tel ou tel choix est très important, leur capacité financière les pousse à choisir un modèle plutôt qu'un autre.

*Benoît Lefèvre* répond qu'en fait, dans les deux scénarii, il y a la même population, la même puissance économique, toutes choses sont donc égales par ailleurs. De la même façon, pour ce qui est des investissements, Bangalore est en train de mettre en place son métro. Le budget prévu pour le métro a donc été pris comme limite supérieure des investissements que la municipalité était capable de faire, puisqu'elle est en train de le faire dans ses politiques d'usage des sols et des transports. Pour répondre à la deuxième question, sur l'intégration d'autres problématiques environnementales, on peut dire que le modèle cherche à répondre à une question, à éclairer un point que les politiques peuvent se poser comme celle des politiques à intégrer dans une ville comme Bangalore, compte tenu de sa croissance, de sa capacité financière, etc, pour réduire les consommations d'énergie des transports par exemple. Bangalore ne se pose pas la question de la gestion de l'eau ou des déchets. Mais ce qui serait intéressant, c'est d'intégrer les autres consommations d'énergie notamment dans l'habitat, ou pour la gestion des déchets ou le ramassage des ordures, consommations d'énergie qui sont en outre polluantes. Le choix a été fait de travailler sur le transport des personnes qui est la partie la plus compliquée à modéliser, mais il serait intéressant d'ajouter un module sur l'habitat par exemple, qui est la deuxième source de consommation d'énergie.

*Pierre-Noël Giraud* ajoute que ce que modélise *TRANUS* est fondé sur des comportements assez simplistes, comme tout modèle économique. Les ménages minimisent un coût global pour eux des pratiques de la ville. Par exemple, est-ce que cela prend en compte le fait qu'il y ait une dimension éventuellement ethnique qui explique les localisations et la construction de logements ? La réponse pour l'instant est non car le modèle n'est pas prévu pour cela, mais il pourrait l'être. C'est un modèle très décentralisé, on peut introduire ce type de contrat, par exemple que les gens d'une certaine couleur ne veulent pas habiter dans un quartier où se trouvent des gens d'une autre couleur. La question qui se pose immédiatement est : est-ce que cela a beaucoup d'importance sur les consommations énergétiques de la ville ? sur les déplacements ? etc. Ce genre de modèle permet précisément de répondre à ces questions. Est-ce que c'est un facteur important pour l'augmentation de l'effet de serre ? C'est peut-être un facteur fondamental pour nombre d'autres éléments, mais pas forcément pour la question de l'effet de serre. Dans un premier temps, étaient recherchés essentiellement des ordres de grandeur. Quand on a commencé ce travail et qu'on considérait la croissance des grandes villes émergentes, la question était de savoir si, en faisant un maximum d'efforts, on allait infléchir le phénomène de 10 à 20 % ou de 50 à 60 % ?

### « Tout le monde patauge »

*Anne Querrien* informe, à propos de l'exposé de *Jean-Paul Carrière*, qu'il existe un réseau européen animé par le DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) qui a été chargé par l'Union Européenne de coordonner entre les différents pays l'évaluation des impacts de la planification urbaine, des opérations d'aménagement urbain, des impacts économiques et environnementaux, etc. Mais, comme le dit *Joe Ravetz*, « tout le monde patauge »,



d'autant que la France est complètement absente de ce programme, peut-être parce qu'elle n'applique pas la directive européenne qu'elle a mis tellement longtemps à intégrer. Donc ce n'est pas du tout vécu comme un travail de recherche, mené entre européens pour essayer d'avancer dans cette direction.

*Jean-Paul Carrière* ne souhaite pas faire de commentaires sur l'absence de la France dans le dispositif, en revanche il pense que cela pourrait faire l'objet d'une discussion. Sur la question même de la construction des indicateurs, c'est vrai que « tout le monde patauge ». Cela ressort des travaux menés sur la France et sur l'Allemagne, y compris dans un but présumé vertueux en matière de construction d'indicateurs. Il faut cependant prendre du recul par rapport à cela car ces systèmes d'indicateurs sont encore très embryonnaires, très incomplets. On est dans une contradiction : on a une pratique d'utilisation d'indicateurs en particulier qui remonte à loin et l'on sait pourtant combien ces indicateurs importants restent encore entachés d'incertitudes du fait et en particulier des problèmes posés par les désagrégations des données au niveau territorial. À partir du moment où l'on veut avoir une approche du développement qui soit multidimensionnelle, qui ne soit plus réduite à l'économique, ce problème inhérent à l'objectivation des données de ces désagrégations est amplifié, est démultiplié considérablement. On a là un problème grave de dimension technique.

*Anne Querrien* ajoute qu'en France, on trouve peu de gens pour travailler à l'étranger parce que se pose le problème de la langue. L'anglais est la langue de la recherche. Or il en va de même de la conception de l'évaluation. On considère en France que l'évaluation c'est du contrôle et donc qu'il vaut mieux ne pas faire d'évaluation. Pourtant, comme d'ailleurs l'a dit Joe Ravetz, en réalité, la pensée philosophique française est la référence en Europe. Mais on n'a pas le droit à l'erreur quand on cherche. Par exemple, dans les années 1970, on a mené en France notamment des recherches en participation avec la population qui n'ont pas toujours été des succès. Cela a eu pour conséquence de supprimer la commande de recherche en France sur la participation. Donc, pour l'avenir de la recherche, on fait tout notre possible pour que la recherche en sciences sociales ait un avenir en France.

*Joe Ravetz*. Les décideurs politiques sont organisés de manière hiérarchique, en différentes unités : il y a le gouvernement national, les régions, les municipalités et les communes,... Il y a aussi le secteur privé et la population. Il faut prendre en compte cette hiérarchie pour rendre les recherches et leurs résultats utilisables. Il faut adapter les messages aux utilisateurs potentiels des indicateurs.

### En guise de conclusion du débat

*Corinne Larrue* rappelle que, lors de la préparation de ce colloque, il a fallu opérer des choix. Il y a dans ce programme de recherche d'autres projets qui ont été financés sur le thème des processus et méthodes d'évaluation (qui font l'objet d'une présentation dans les [posters affichés](#)). L'idée des organisateurs du colloque était de montrer la diversité des méthodes, des outils, des concepts mobilisables pour évaluer les politiques publiques au regard du développement durable. Or ce qui est frappant dans la session de ce matin c'est qu'au-delà de cette diversité, c'est la question des utilisateurs, de « l'utilisabilité » de l'évaluation qui fait l'objet récurrent du débat. En quoi et comment l'évaluation, et les indicateurs sont-ils utiles pour infléchir, voire réfléchir, les politiques publiques ?

## CHAPITRE 1.2

# CHAPITRE 1 - ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

### • 1.2 - *LES PROCESSUS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

1 - Introduction : Jacques THEYS

2 - Les indicateurs synthétiques de développement durable : entre outils techniques et instruments de mobilisation : Antoine GOXE

3 - Une démarche d'évaluation croisée comme support d'une dynamique territoriale de développement durable : Une expérimentation sur le Pays de Brocéliande : Michel CAPRON, Claire CARTIEAUX

4 - Développement durable et gestion des risques dans l'urbain diffus : Michel TEULE

5 - Impressions et remarques sur les processus d'évaluation au regard du développement durable : commentaires de André MARTINUZZI

6 - Débats

7 - Table ronde 1 : Évaluation des politiques publiques au regard du développement durable : une occasion de rencontre



## 1.2 - LES PROCESSUS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES TERRITORIALES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

### 1 - INTRODUCTION

*Jacques THEYS, DRAST, Ministère de l'Équipement*

La séance de ce matin était consacrée aux méthodes et instruments de mesure du développement durable. Cet après-midi est consacré aux usages et aux utilisations de ces instruments dans la construction de l'action publique et du développement territorial.

Sur ce sujet, et en préalable aux présentations qui vont suivre, on peut mettre en exergue deux séries de remarques.

Tout d'abord, une remarque relative à la place que prennent les processus d'évaluation dans la mise en place des politiques de développement durable au niveau territorial. L'évaluation est pratiquement toujours mise en première ligne des politiques de développement durable au niveau territorial et parfois même il n'y a pas de deuxième ligne : quand on fait de l'évaluation à la place des politiques de développement territorial !

Il faut se demander pourquoi la place de l'évaluation est si importante, pourquoi l'évaluation est consubstantielle du développement durable et donc consubstantielle des politiques de développement durable au niveau territorial. Deux raisons peuvent être avancées, qui sont en partie contradictoires.

La première tient au fait que le développement durable est, par définition, inséparable d'une forme réflexive de rationalité. Comme pour l'environnement ou pour la gestion des risques, le développement durable appelle à s'interroger en permanence sur les conséquences de l'action, les conséquences sur les générations futures, sur le territoire, sur le territoire extérieur, sur l'environnement, sur le social, sur l'économique, ... Ainsi, pour pouvoir anticiper ces conséquences, on a besoin de recourir à l'évaluation. Cette raison substantielle, pose naturellement le problème de ce que l'on va mettre ou pas dans cette évaluation : que va-t-on anticiper ? Quels types de conséquences, quels types d'impacts sont à prendre en compte, etc.

La seconde raison, qui est très différente de la première, est que le développement durable est également inséparable des formes modernes de ce qu'on appelle la gouvernance. Or ces formes modernes de gouvernance ne peuvent pas faire l'économie de l'évaluation. L'évaluation est ainsi l'un des pôles du triangle qui associe développement durable, gouvernance et évaluation. Si l'on reprend la définition donnée par la Commission Européenne, la gouvernance est « la somme des voies et des moyens à travers lesquels les individus et les institutions gèrent leurs affaires communes ». Plus précisément il s'agit « d'un processus de coordination non hiérarchique et continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative peut être menée à bien ». Ceci inclut à la fois le rôle des institutions formelles à travers leur pouvoir de décision et à la fois tous les arrangements informels que les institutions ou que les acteurs ont acceptés. Cette définition, rappelée par Éric Baye, renvoie à l'idée d'un processus interactif, constitué d'une succession d'étapes à travers lesquelles, des acteurs, nombreux, qui n'ont pas le même intérêt, et qui agissent à différentes échelles, mais qui sont confrontés à un même problème, vont progressivement construire une représentation commune de la réalité, vont lui donner un sens, en débattre, se définir des objectifs, adopter des solutions, puis les mettre en œuvre soit séparément soit collectivement. Ce qui est important dans cette approche est que au départ de ce processus rien n'est déterminé à l'avance : ni cette représentation collective, ni ces objectifs, ni ce sens qui sera construit, ni ces interactions, etc, rien n'est réellement connu à l'avance.

Cette définition correspond très étroitement à la problématique du développement durable : dans le développement durable on n'a pas de champ défini à l'avance, on ne sait pas de quoi on parle finalement, on a des problèmes qui sont complexes et dont la représentation n'est pas donnée à l'avance, les solutions passent par la mobilisation d'acteurs multiples, publics, privés, associatifs, la population, et qui agissent à différentes échelles et qui n'ont pas de raison d'avoir des intérêts en commun. La seule chose qu'ils ont en commun c'est

qu'ils ont à affronter un même problème. On est dans un contexte où de fait il n'y a pas d'autorité hiérarchique, mais des coordinations non hiérarchiques, sans une autorité capable d'imposer à l'avance ses solutions.

Ainsi le développement durable correspond tout à fait à cette idée de gouvernance moderne. Pour mettre en place cette gouvernance moderne à tous les niveaux, il faut mettre en place des méthodes d'évaluation pour construire les problèmes, pour en débattre, pour sensibiliser les acteurs qui vont intervenir, pour communiquer sur ce qu'on va faire, pour aider à la prise de décisions, pour suivre ensuite la politique qu'on a pu mettre en œuvre. On a donc besoin de méthodes d'évaluation plus ou moins sophistiquées à tous les niveaux.

On retiendra deux choses de cette première remarque. Tout d'abord qu'il y a des raisons très fortes à l'usage de l'évaluation dans le cas du développement durable et des politiques territoriales, mais que ces raisons correspondent à des logiques très différentes. Dans un cas, il s'agit d'une logique de rationalité réflexive où le critère d'efficacité est la justesse, la pertinence par rapport à un objet qui s'appelle le développement durable. Dans le second cas, au contraire, celui de la gouvernance, le critère d'évaluation est plutôt la performance, l'utilité par rapport à la mobilisation des acteurs qu'on va pouvoir faire intervenir dans la question du développement au niveau territorial. La seconde chose à retenir, est qu'au sein des processus de gouvernance, il y a de multiples façons et de multiples raisons de faire de l'évaluation. Notamment on s'aperçoit que les processus d'évaluation liés aux politiques territoriales et au développement durable sont plus des évaluations *ex-ante* que des évaluations *ex-post*.

La seconde remarque de mon propos introductif porte sur le contexte dans lequel cette évaluation est faite en France.

Trois éléments de contexte peuvent être identifiés. Tout d'abord, on constate une réticence à la fois des scientifiques et des responsables politiques pour essayer de donner un contenu normatif au développement durable. D'autre part, même en l'absence de normes, il y a des incitations à produire des évaluations (ce qui ne veut pas dire qu'elles soient toujours efficaces) : que ce soit à travers la loi responsabilité sociale des entreprises, à travers les contrats de plan, les contrats d'agglomération, etc., il y a toute une série de dispositifs qui incitent les acteurs locaux à engager des évaluations. Enfin, on constate en France, globalement, une faible culture de l'évaluation. En général, ce sont surtout des expérimentations qui sont menées, ce qui conduit à un manque de continuité dans l'effort et qui ne permet pas d'assurer le suivi en continu des évaluations engagées. Ce sont surtout des évaluations *ex-ante* qui sont menées, des modèles qui sont élaborés, mais souvent lorsqu'on a construit le système, on se désintéresse de la manière dont on va l'utiliser. Ainsi, il est frappant de constater que, dans ce colloque, aucune évaluation *ex-post* n'a été présentée.

La conséquence de ce contexte est que l'évaluation apparaît plutôt comme une démarche procédurale, peu substantive. C'est une démarche utilisée le plus souvent en amont des processus de gouvernance et non pas en aval, c'est-à-dire pas au niveau de l'évaluation *ex-post*. C'est donc au cours du processus d'évaluation que l'on va définir quel est le contenu du développement durable sur le plan substantif, que l'on va construire l'objet dont on parle et en même temps construire la politique que l'on veut mettre en place.

Pour finir, j'adresserai trois questions aux orateurs qui vont suivre :

La première concerne la performance de cette approche procédurale : Quel est l'impact à la fois sur la mise en place des processus de gouvernance mais aussi et surtout sur le développement durable territorial en tant que tel ? Peut-on mesurer la performance de cette évaluation ?

La deuxième question concerne la transposabilité des expériences qui sont lancées : on l'a évoqué les processus d'évaluation sont toujours des cas un peu singuliers, du « sur mesure ». Cela pose le problème de l'universalité des méthodes qui sont développées, de leur transposabilité, de leur pertinence vis-à-vis de la problématique générale du développement durable.

La dernière question renvoie naturellement à la manière dont les évaluations sont elles-mêmes produites ce qui va être particulièrement abordé dans les trois exposés qui vont suivre.

Les trois recherches qui vont être présentées vont essayer de répondre à ces questions et en particulier vont essayer de mettre en évidence le rôle de ces processus d'évaluation dans la construction et la mise en œuvre des politiques de développement durable au niveau territorial.

Ces trois recherches sont très différentes tant au niveau de l'échelle à laquelle elles se situent, que des personnes impliquées.

Le premier travail de recherche qui va être présenté par Antoine Goxe, du CERAPS, Université de Lille 2 est une évaluation sur les processus d'évaluation qui sont mis en œuvre par la région Nord-Pas-de-Calais. On sait que la région Nord-Pas-de-Calais est la région en pointe sur le développement durable. Cette région a développé toute une série d'indicateurs, de méthodes d'évaluation différentes, comme les indicateurs de développement humain, l'empreinte écologique, des indicateurs de stratégie de développement durable, des indicateurs au niveau des projets, des diagnostics régionaux... Elle a utilisé toute une gamme vraiment très diversifiée d'outils d'évaluation pour accompagner sa politique. Les questions que pose la recherche d'Antoine Goxe (qui n'est pas encore terminée) portent sur la validité scientifique des méthodes utilisées : quels sont les référentiels scientifiques utilisés pour développer les indicateurs, sur quoi repose scientifiquement ce travail d'indicateurs, quelles sources ont été utilisées, quelles références, par quels canaux ces sources ont été utilisées, etc ? Le travail pose une deuxième question qui porte sur le statut juridique et la portée politique des méthodes d'évaluation qui sont utilisées par la région Nord-Pas-de-Calais. Quelle est la place juridique de ces méthodes d'évaluation et quelle est leur portée politique ? Enfin une dernière question est abordée partiellement qui porte sur les évaluateurs. Qui sont ces médiateurs qui travaillent pour la région Nord-Pas-de-Calais, qui mettent en musique les processus d'évaluation ? Quels sont leur métier, leurs compétences, leurs statuts, etc. Plus généralement, quel est ce milieu professionnel de l'évaluation : qu'est-ce qu'ils font, quel est leur rôle, quel est leur positionnement ?

La seconde recherche est présentée par Michel Capron du Lergo, Université Paris 8 et Claire Cartieaux de l'Atelier de l'économie sociale et solidaire. Elle porte sur un pays (le pays de Brocéliande, pas très loin de Rennes) et non plus une région. Il s'agit d'une recherche action : les indicateurs et les évaluations sont construits en même temps que la politique est mise en place. Le Conseil de développement du pays a proposé d'utiliser le bilan sociétal pour mettre en place sa politique à l'échelle du pays. La recherche action va à la fois servir à construire ces bilans sociétaux au niveau d'institutions volontaires (cinq entreprises, une commune et le GIP pays de Brocéliande) et à la fois servir à organiser le regard croisé entre ces différents bilans. L'idée générale étant que ce croisement des évaluations va permettre de trouver des bons compromis entre les acteurs intéressés par le développement durable au niveau local.

Enfin avec le troisième cas, présenté par Michel Teule, du Cerfise, Marseille, on change encore de région, puisque la recherche menée porte sur la région PACA et on change d'échelle puisque la recherche porte sur des micro-territoires de trois communes de cette région. L'outil d'évaluation est cette fois-ci le diagnostic environnement, ce qui constitue là encore une autre définition de l'outil d'évaluation. La question posée par la recherche est de voir dans quelle mesure la participation des habitants à l'élaboration de ces diagnostics environnementaux va permettre de les mobiliser, soit pour réagir, soit pour intervenir dans la gestion de ces risques en zone diffuse. On sait qu'en zone diffuse la mobilisation des acteurs est difficile. La participation des habitants à ces diagnostics, va-t-elle permettre une mobilisation plus efficace ?



## 2 - LES INDICATEURS SYNTHÉTIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : ENTRE OUTILS TECHNIQUES ET INSTRUMENTS DE MOBILISATION

*Antoine GOXE, CERAPS, Université de Lille 2*

Cette communication entend envisager la notion de « processus » en un sens élargi, au-delà du processus « technique » de l'action évaluative elle-même, mais en la resituant dans une généalogie de l'innovation technique et de son appropriation au niveau d'une organisation.

En suivant les réflexions de Yannick Rumpala (2003, 2006) sur le développement d'une forme de « réflexivité institutionnelle », indice de l'évolution des sociétés contemporaines vers une « modernité réflexive » - pour reprendre les termes d'Ulrich Beck (2001 [1986]) -, on peut noter la montée en puissance de la demande d'outils et d'instruments de mesure de l'efficacité de l'action organisée, qu'elle soit « publique » ou « privée ». Cependant, les critères et valeurs de jugement de cette efficacité de l'action collective organisée entrent en controverse depuis quelques années, l'efficacité budgétaire n'apparaissant plus suffisante pour légitimer l'action. De nouvelles exigences explicitement affirmées par la visibilité croissante de la problématique du développement durable et des enjeux majeurs qu'elle porte, viennent concurrencer les indicateurs traditionnels. Ainsi, pour une organisation, évaluer les impacts sur la société et sur le milieu de ses propres activités implique l'élaboration d'outils techniques de production, de capitalisation et de stylisation d'informations sur soi-même (fonctionnement, produits, et leurs impacts sur la société et l'environnement dans un sens large) mobilisables pour informer la décision, permettre des réorientations, des changements, voire la réversibilité éventuelle des décisions, en s'accordant avec les principes d'action de la problématique du développement durable.

La question de l'opérationnalisation de la problématique du développement durable, de son outillage pour passer, selon l'expression consacrée, « de la théorie à la pratique »<sup>1</sup>, est très rapidement apparue comme nécessitant un travail spécifique, auquel se sont attachées, notamment, les institutions internationales (OCDE, UE,...) dans divers domaines, particulièrement celui de l'évaluation et de la construction d'indicateurs pouvant servir le projet politique d'un développement durable aux différentes échelles territoriales (Theys, 1997). L'Agenda 21 de Rio souligne en plusieurs passages l'importance de cet outillage pour concrétiser et rendre possibles les réformes appelées par cette perspective alternative de développement, qui s'appuie sur une critique des indicateurs dominants ne considérant que la croissance quantitative (Boulangier, 2004). Il s'agit d'ailleurs du thème essentiel du chapitre 40 (le dernier) qui traite de l'information pour la prise de décision. Le paragraphe 40.4 insiste sur la nécessité de construire de nouveaux indicateurs pour évaluer la durabilité :

*« 40.4 Les indicateurs courants tels que le produit national brut (PNB) et la mesure des divers courants de ressources ou de pollution ne permettent pas d'évaluer la durabilité des systèmes. Les méthodes d'évaluation des interactions entre les divers paramètres de l'environnement, de la démographie, de la société et du développement ne sont pas suffisamment développées et appliquées. Il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement » (CNUED, 1993, p. 248).*

En découle un certain nombre de préconisations et recommandations, dont la suivante, emblématique pour notre propos :

*« 40.22 Les pays et les organisations internationales doivent revoir et renforcer, aux niveaux local, provincial, national et international, les systèmes et services d'information dans les secteurs liés au développement durable. Il faut en particulier veiller à ce que l'information existante soit convertie dans des formes plus utilisables pour la prise de décisions et orientée vers les divers groupes d'utilisateurs. Il*



*y a lieu de créer des mécanismes qui permettent de convertir les évaluations scientifiques et socioéconomiques en une information utilisable dans la planification et dans l'information et renforcer les mécanismes qui existent déjà » (Ibid., p. 250).*

Face au « flou » de cette vaste problématique, souvent souligné, il conviendrait alors d'adopter des instruments techniques de médiation permettant de construire un « contenu » opérationnel à cette notion, en s'inspirant des constats posés et des principes d'action proposés par le développement durable<sup>2</sup>.

Si le succès du slogan du « développement durable » peut susciter un certain scepticisme, on ne peut nier l'ampleur des effets pratiques qui peuvent lui être associés (voire imputés) depuis une dizaine d'années, tant dans les organisations privées que publiques : innovations institutionnelles, création d'outils d'évaluation, de méthodologies de projets de développement durable, développement du management environnemental, etc. (Goxe, 2005). Selon certains auteurs, l'apport spécifique du développement durable se trouverait dans les instruments d'action publique construits et mobilisés en lui faisant référence et serait ainsi plus procédural que substantiel (Lascoumes, 2005). Est-ce à dire que l'apport du développement durable est exclusivement technique ou technocratique ? Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès insistent, dans la définition qu'ils proposent d'un « instrument d'action publique », sur le fait que l'instrument « *organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). Il n'est pas toujours inutile de rappeler l'évidence, à savoir qu'un instrument n'est pas neutre, et cela est d'autant plus flagrant lorsque des controverses se développent autour des conventions de mesure de la richesse ou du développement (Gadrey, Jany-Catrice, 2005).

En adoptant l'approche d'analyse des politiques publiques dite « par les instruments », proposée comme programme de recherche en France par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), nous proposons une analyse de différentes innovations et expérimentations menées par le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais allant dans le sens de cette réflexivité institutionnelle<sup>3</sup>. Après un rapide retour sur l'histoire du développement durable au sein du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, nous distinguerons différents outils développés dans cette perspective, à partir de leurs finalités explicites ou sous-jacentes (I). Nous nous attarderons plus spécifiquement sur l'initiative *Indicateurs 21* en interrogeant d'une part la pertinence de ces indicateurs synthétiques pour le territoire régional, puis en explorant la « carrière » de ceux-ci au niveau de l'institution, en adoptant la perspective développée par Bruno Latour et Michel Callon (Akrich *et al.*, 2006) en sociologie de l'innovation (II)<sup>4</sup>.

## **I - La question de l'évaluation du développement durable. Initiatives et expérimentations : le cas du Nord-pas-de-Calais (NPDC)**

### *A - Un contexte politique et un rapport au développement durable spécifiques*

Le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais est la première collectivité territoriale française à avoir affiché un projet politique faisant référence au développement durable. Dès 1992, la présidente de la Région, Marie-Christine Blandin, inscrit son action politique dans cette perspective. La mobilisation précoce de cette notion est directement liée à un contexte politique original et inattendu. En effet, Mme Blandin a été élue à la tête de l'exécutif régional du fait du report des voix des élus socialistes sur son nom au 3<sup>e</sup> tour du scrutin au sein de la nouvelle assemblée régionale, alors qu'aucune majorité RPR ou socialiste ne semblait pouvoir être constituée, et que le positionnement politique des Verts au niveau national est celui du « ni gauche, ni droite ». Première femme et première écologiste à accéder à la présidence d'une région, la nouvelle Présidente doit composer avec une coalition gouvernementale largement dominée par les socialistes, et une assemblée régionale à la majorité précaire<sup>5</sup>.

Les premiers affrontements internes à cette coalition<sup>6</sup> vont conduire la Présidente et les Verts à exiger un accord programmatique de mandat, qui est signé en octobre 1992 ; il est intitulé : *Faire du Nord-Pas-de-Calais la première région du développement durable*.

La nouvelle Présidente et les élus Verts vont profiter du contexte cognitif favorable à une écologie consensuelle pour inscrire leur action dans la dynamique médiatique issue du Sommet de la Terre de Rio et y

trouver un registre de légitimation puissant pour leurs projets. L'accord programmatique permet une stabilisation des relations avec le Parti socialiste (PS) au sein de l'exécutif régional, et constitue pour la nouvelle Présidente un projet identifiable, en rupture avec le précédent mandat, lui permettant de développer des projets nouveaux à composantes environnementales. La notion de développement durable devient ainsi l'axe principal de la communication de la Présidente écologiste, véritable « dispositif d'intéressement » (Callon, 1986) visant à réduire les oppositions, voire à créer des alliances autour de cette thématique et de projets concrets - y compris parfois avec des élus de l'opposition pour trouver des majorités de projet. La Présidente a ainsi développé une rhétorique entrepreneuriale autour de la thématique du développement durable. Le développement durable est resté par la suite la base de négociation des accords électoraux et programmatiques entre les Verts et le PS pour les élections régionales de 1998 et celles de 2004. Toujours portée par un élu Vert (Jean-François Caron, 2<sup>nd</sup> Vice-président en charge du développement durable, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, puis Alain Alpern, 7<sup>e</sup> Vice-président en charge du développement durable et de l'environnement), la thématique s'est progressivement institutionnalisée et reste l'axe majeur affiché du projet régional.

Au niveau institutionnel, une direction de l'environnement, de l'énergie et des déchets est créée au début du mandat de Marie-Christine Blandin et conduit la politique de développement durable en lien avec le cabinet de la Présidente. L'objectif est de rendre concrète cette problématique et de soutenir des projets réalisables et identifiables<sup>7</sup>. Cependant, ces projets étaient essentiellement tournés vers l'extérieur, les partenaires régionaux, et constituaient des cas isolés. Pour le mandat suivant (1998-2004), Jean-François Caron négocie avec le PS la participation des Verts à l'exécutif en posant des exigences de généralisation :

*« Je mène donc les négociations avec le PS, sur les conditions préalables pour que nous participions à l'exécutif. Le discours que je porte auprès de Delebarre et de Percheron, c'est : « pendant 6 ans, nous avons mené de nombreuses expérimentations autour du développement durable dans la région. Maintenant, c'est fini ! Il faut partir de ces expériences pour généraliser, rechercher plus de cohérence dans nos politiques publiques autour de ce projet de développement durable ». Parce que, comme je dis souvent, c'est très bien d'avoir de belles politiques ou de beaux projets bien marqués par cette idée de développement durable, mais si c'est dans un océan de pratiques contradictoires au sein de la même institution, c'est contre-productif et inutile ».*<sup>8</sup>

Élu, il décide de disjoindre environnement et développement durable au niveau des services, et rattache le pôle de réflexion sur le développement durable au niveau stratégique de la Direction du Plan, de la Prospective et de l'Évaluation. S'attachant moins aux actions opérationnelles, la mission créée, intitulée mission « ingénierie et animation du développement durable » engage des travaux sur « l'outillage » pour évaluer et faire évoluer les politiques régionales au regard du développement durable. Un rapport d'orientation intitulé *Vers le développement durable en région Nord-Pas-de-Calais* (propositions aux débats), est présenté par l'élu Vert et adopté en assemblée plénière du Conseil régional le 28 janvier 2000. Le premier des quatre axes stratégiques de ce programme d'action (« Conforter la méthode développement durable ») se décline en deux actions :

- « Développer un réseau d'études et de recherche sur le développement durable ».
- « Optimiser et structurer la connaissance : mise en réseau des différents systèmes d'observation et observatoires, réalisation d'un diagnostic du territoire régional et mise en place d'indicateurs ».

#### *B - Des instrumentations innovantes en matière d'évaluation<sup>9</sup>*

Plusieurs outils relevant de la démarche évaluative sont progressivement élaborés en intégrant la problématique du développement durable. Cependant, ceux-ci sont très divers et répondent à des finalités différentes. On peut les caractériser en construisant une typologie grossière suivant les finalités poursuivies (outil de diagnostic ; outil de suivi d'une politique ou d'une stratégie ; outil de communication et de mobilisation)<sup>10</sup>.

(1) Parmi les *outils de diagnostic*, une liste de 30 critères<sup>11</sup> de développement durable a été élaborée par des ateliers inter-services en 1999 et a conduit à la construction d'une grille d'analyse des politiques régionales au

regard du développement durable. Cette grille s'apparente très directement à ce qu'Aurélien Boutaud appelle « Outil de Questionnement et d'Analyse vis-à-vis du développement durable » (OQADD)<sup>12</sup>. À partir de cette expérimentation, discutée en interne et avec différents experts régionaux et nationaux, une fiche d'analyse des projets au regard du développement durable a été produite. Sorte de « pense-bête » du développement durable lorsqu'un projet est présenté en commission d'élus, celle-ci constitue un outil assignant à l'évaluation *ex-ante* des projets au regard de finalités liées au développement durable. Cependant, il s'avère que l'usage de ces outils est resté rare voire nul en dehors des services et des commissions d'élus travaillant spécifiquement sur les questions de développement durable<sup>13</sup>.

(2) Parmi les *outils de suivi*, le conseil régional a engagé en 2000, dans le cadre de la préparation du contrat de plan État-région 2000-2006, la construction d'indicateurs de suivi des politiques et programmes contractualisés<sup>14</sup>. La D2PE a profité de ce travail pour accompagner les différents services opérationnels dans la construction d'indicateurs de développement durable en plus des indicateurs de résultat, des indicateurs de réalisation et ceux de contexte. « Pour chaque objectif opérationnel ont été définis, avec chacun des services concernés, des indicateurs de développement durable et une analyse de la prise en compte du développement durable »<sup>15</sup>. Ce travail de co-production a abouti à la sélection de près de 450 indicateurs (dont 170 de développement durable). La lourdeur de l'exercice et la complexité de l'outil produit font cependant que cet outil de suivi a été très peu utilisé par les services, la plupart des indicateurs, notamment ceux de développement durable, n'étant pas renseignés par les services<sup>16</sup>.

(3) S'agissant de la catégorie des *outils de communication et de mobilisation*, on peut regrouper deux expérimentations de portée différente<sup>17</sup> :

Tout d'abord la récente démarche expérimentale de notation extra-financière de l'organisation Conseil régional par une agence privée spécialisée<sup>18</sup>, cette notation intégrant des critères de responsabilité sociale et environnementale. Présenté par la D2PE comme « un bon outil d'évaluation, de communication, de management et peut-être de négociation »<sup>19</sup>, cet exercice a été décidé à la suite de la publication d'un classement des régions françaises en matière de développement durable dans lequel le NPDC était placé au premier rang. Ce classement ne se fondant que sur les discours et déclarations des élus et la communication externe des régions, il a été proposé par la D2PE de mener une véritable notation de son fonctionnement. La justification de la démarche tient particulièrement à l'innovation de l'exercice - le CR NPDC est ainsi la seconde collectivité française à tenter cette expérience, et la première à rendre public le rapport de notation : son image de pionnière en matière de développement durable est ainsi confortée ; la question de l'image est également centrale en ce qui concerne sa crédibilité, cette notation indépendante intervenant parallèlement à une évaluation de sa stratégie de développement durable (Agenda 21 régional).

La limite de l'exercice réside dans la dimension statique de la notation, valable uniquement à un temps « T », et nécessitant le recours régulier à une agence de notation pour mesurer l'évolution des performances de l'institution. La seconde limite est la question de l'appropriation et de l'usage des résultats de cette notation. Si l'usage marketing ou communicationnel - du fait de la bonne note obtenue - n'est pas difficile, l'appropriation des critères et objectifs par les différentes directions et les élus n'est pas certaine, et l'expérience peut se réduire à un gadget de communicant. La représentation des performances de l'institution produite par cet outil doit trouver des soutiens divers pour faire évoluer les pratiques internes. Les résultats ont été présentés au Directeur Général des Services de la Région, en commissions (« Environnement et développement durable » et « Finances, Administration générale et communication »), et ont suscité un grand intérêt selon le directeur de la D2PE et la Présidente (PS) de la commission « environnement et développement durable » :

« Il n'y a pas eu à remporter la conviction... dans la commission, tout le monde a trouvé cela très intéressant, c'est un outil d'amélioration... donc on a proposé que ce soit abordé en séance plénière du Conseil Régional, au moment où va être présenté le bilan de l'Agenda 21 régional, j'espère avant la fin de l'année »<sup>20</sup>



L'initiative « Indicateurs 21 » : lancée au moment des Assises Nationales du développement durable organisées à Lille en juin 2003, ce projet vise à doter la Région d'un « tableau de bord » du développement durable du territoire régional. Élaboré à partir du calcul d'indicateurs synthétiques « *afin de disposer d'outils pédagogiques sur les enjeux du développement durable, à la fois pour les élus et les citoyens* »<sup>21</sup>, l'objectif est de calculer des indicateurs globaux de développement durable et des indicateurs spécifiques. La première partie de ce projet a été réalisée avec le calcul des indicateurs globaux que sont :

- l'empreinte écologique.

- des indicateurs de développement humain du PNUD (Indice de Développement Humain -IDH, Indice de Pauvreté Humaine dans son mode de calcul pour pays développés -IPH<sub>2</sub>- et l'Indice de Participation des Femmes à la Vie politique et économique).

Ces deux outils de communication et de mobilisation tentent de produire une évaluation globale de l'évolution de la prise en compte du développement durable en interne pour l'un, et de l'évolution globale du territoire régional par rapport à un objectif de développement durable. Alors que les outils de diagnostic et de suivi présentés semblent complexes, techniques, et finalement trop peu mobilisés, ceux de communication et de mobilisation, plus globaux mais suivant des finalités différentes, véhiculent des représentations du monde, des valeurs et des critères d'évaluation qui font sens directement pour les acteurs. Leur apport semble plus directement résider dans le partage de diagnostics généraux, l'apprentissage de la problématique du développement durable, et *in fine* la mobilisation des acteurs pour modifier les pratiques de travail et proposer de nouvelles hiérarchies, de nouvelles priorités. Nous allons nous intéresser plus particulièrement au projet « Indicateurs 21 » dans la seconde partie de cette communication.

## II - L'initiative *Indicateurs 21* : « indicateurs militants »

### A - Présentation

Le tableau de bord du développement durable régional que vise à construire ce projet *Indicateurs 21* se fonde sur le croisement d'indicateurs synthétiques : un indicateur synthétique environnemental (EE), et une série d'indicateurs de développement humain (IDH, IPH, IPFV). Ce croisement se rapproche de la représentation de la situation des nations par rapport à un objectif normatif de développement durable proposée par Aurélien Boutaud dans sa thèse, représentation en graphique souvent reprise lors de colloques d'acteurs<sup>22</sup>. Il propose de croiser l'EE avec l'IDH afin d'obtenir une représentation graphique claire de la voie de développement à privilégier par une collectivité pour s'orienter vers un développement durable. L'auteur en donne l'exemple pour les États dont les données requises (IDH et EE) ont été calculées et sont disponibles<sup>23</sup>. Cette représentation objectiverait ainsi des priorités thématiques d'actions à engager par les États et les collectivités territoriales des pays ; celles-ci devraient ainsi effectuer le calcul de ces indicateurs synthétiques pour obtenir une représentation de leur positionnement par rapport à un objectif de durabilité que définit une EE inférieure au seuil de durabilité écologique<sup>24</sup> et un IDH de 0,8<sup>25</sup>.

Le calcul de l'empreinte écologique (EE) :

L'EE est un indicateur récent. Créé au milieu des années 1990 par Wackernagel et Rees, sa notoriété va en grandissant : comme le soulignent J. Gadrey et F. Jany-Catrice (2005, 69), il s'agit du seul indicateur cité par Jacques Chirac dans son discours de Johannesburg en 2002. Plusieurs villes, collectivités territoriales et ONG s'en sont emparées pour mesurer et/ou faire prendre conscience des prélèvements effectués par notre mode de vie sur l'environnement. Cet indicateur met en regard les ressources renouvelables dont un individu, un pays ou un territoire a besoin pour assurer son mode de vie et celles disponibles sur la planète. Les ressources renouvelables sont au centre de l'analyse car leur surexploitation actuelle rend leur caractère renouvelable



incertain. L'« hectare global », qui est l'unité de mesure retenue, représente la biocapacité moyenne d'un hectare planétaire. Les concepteurs de l'indicateur sont partis du mode de consommation qui est celui de la communauté humaine planétaire aujourd'hui pour en déduire les ressources dont elle a besoin pour continuer à (sur)vivre. Nous mangeons des fruits, des légumes et des céréales. Compte tenu de l'état des techniques agricoles actuelles, il faut une superficie donnée de terres cultivées pour satisfaire nos besoins ; cette superficie sera appelée : « empreinte terres cultivées ». De la même manière, nous consommons de la viande qui détermine notre « empreinte pâturage ». « L'empreinte forêt » est la surface requise pour élaborer les produits forestiers dont la population considérée a besoin pour sa consommation. Restent « l'empreinte zone de pêche » qui désigne la surface d'océan, rivière et fleuve nécessaire à l'alimentation en poissons et produits de la mer, « l'empreinte énergie » ou la surface nécessaire à assurer la consommation d'énergies fossile, biomasse, nucléaire et hydraulique et « l'empreinte surfaces construites » ou la quantité d'hectares construits ne pouvant plus assurer de fonction agricole (WWF, 2002).

Si cet indicateur connaît un important succès actuellement, notamment auprès des collectivités territoriales<sup>26</sup>, des difficultés apparaissent dans la traduction de l'EE au niveau territorial. D'abord un problème de données qui rend le calcul dépendant de données individuelles ou nationales et donc ne fait pas apparaître autant qu'il serait nécessaire les spécificités locales. La seconde difficulté dérive de la première : il s'agit de l'impossibilité d'isoler les effets des politiques menées par les collectivités territoriales ce qui en amoindrit la portée stratégique. Si de nombreuses incertitudes sur la fiabilité de ces calculs existent au niveau territorial<sup>27</sup>, la représentation offerte à tout un chacun de l'impact de nos modes de production et de consommation est immédiate.

Le calcul de l'empreinte écologique du territoire régional a été réalisé pour l'année 2003 par le bureau d'étude Bceom (Bceom, 2003). L'EE de la région NPDC est selon ce calcul de 5,4 ha globaux par habitant et par an, c'est-à-dire un peu supérieure à celle de la France et très nettement supérieure au seuil de durabilité écologique mondial évalué à 1,9 ha globaux par habitant et par an. La capacité écologique du territoire étant de 0,70 ha, l'empreinte écologique est 8 fois supérieure. Un travail spécifique a été engagé pour tenter de calculer de manière rétrospective l'empreinte écologique du territoire, afin de dessiner une perspective de l'évolution de celui-ci.

Les indicateurs de développement humain :

Dans la lignée des critiques de la croissance et du PIB comme seuls indicateurs de richesse<sup>28</sup>, l'initiative de cet exercice a été prise par la D2PE suite à la rencontre de Jean Gadrey, professeur d'économie à l'Université de Lille 1 et spécialiste des indicateurs de développement lors des Assises Nationales du Développement Durable (ANDD) de 2003 :

*« sur tout ce qui est indicateurs, tout ce qui est évaluation, on est quand même encore avec une nette... même si c'est de moins en moins vrai, même si le rapport tend à se rééquilibrer, il y a quand même une large part des travaux qui sont menés ici qui le sont sur la base d'une commande qui provient... des gens de l'équipe. L'idée, le désir d'innovation, ou de rencontre avec des gens de l'externe, des chercheurs, des praticiens, des bureaux d'études... »*

*Q : c'était le cas pour les indicateurs de développement humain ?*

*R : Oui ! D'où vient ce projet de calcul de l'IDH ? C'est... là aussi, dans le rapport Caron produit en 2000, il y a la proposition de travailler sur un groupement des observatoires régionaux pour travailler sur les questions de développement durable et produire des indicateurs de développement durable. [...] Lors des Assises nationales du développement durable de 2003 à Lille, je présente le travail mené avec [un bureau d'études] ASCA, les questions qu'on se pose, etc. Et derrière on rencontre Jean Gadrey, qui nous dit : « je viens de travailler sur l'IDH au niveau national et je sais que le PNUD serait peut-être intéressé par une déclinaison régionale... ». Je dis « banco, on y va »... Donc ce n'est pas une commande politique vraiment au sens où Caron ou le DGS nous aurait dit, « je veux que vous engagiez un travail sur la déclinaison régionale des IDH »... On y va. Et la chance que l'on a, c'est que, sur toutes les envies qu'on a eu en termes d'expérimentations, elles ont toujours été acceptées. Mais c'est aussi parce qu'elles correspondent globalement à la mission qui nous est confiée »<sup>29</sup>.*

Publiés en juin 2006 (Gadrey *et al.*, 2006), les résultats de l'étude sont présentés en interne et à l'externe lors de journées d'études et de réunions inter-régionales. Au niveau des résultats, l'IDH montre (sans surprise) que la région est en-dessous de la moyenne nationale sur l'ensemble des indicateurs. On constate aussi qu'il est difficile de construire des données (pas de régionalisation des données : l'appareil statistique de l'État est très centralisé, les enquêtes de l'INSEE ne sont pas régionalisables aisément...) ; ainsi pour le calcul de l'IPH<sub>2</sub>, qui fournit un taux de pauvreté multidimensionnel (mortalité précoce, illettrisme, pauvreté monétaire, chômage de longue durée), il faut contourner ces difficultés (recherche de « proximi », d'indicateurs proches...).

### B - Créer la controverse pour faire avancer le débat et agir

Cette initiative est issue d'une commande politique globale dans le cadre de la stratégie régionale de développement durable, mais également de la part de veille scientifique et intellectuelle des membres de la D2PE, issus ou inscrits à titre professionnel ou personnel dans différents réseaux de réflexion régionaux ou nationaux<sup>30</sup> sur les innovations méthodologiques et conceptuelles autour du développement durable. Il y a également une part militante dans cette activité professionnelle<sup>31</sup> et la volonté « de montrer autre chose ». Jean Gadrey explique la reprise de sa suggestion lors des ANDD par le fait que « *les gens de la D2PE étaient déjà sensibles aux critiques du PIB ; sinon, rien ne se serait fait* »<sup>32</sup>. La sollicitation antérieure par la D2PE du conseiller référendaire à la Cour des Comptes et philosophe Patrick Viveret, auteur d'un rapport pour le Secrétariat d'État à l'économie solidaire en 2002, pour une conférence lors des ANDD semble également décisive de ce point de vue<sup>33</sup>.

Le couplage indicateurs-action publique renseigne sur le rôle des indicateurs :

- *un rôle de sensibilisation à l'existence de problèmes spécifiques* (constitutions de données chiffrées), débat, éducation... ; comment indiquer, compter ce qui compte (à nos yeux) ? comment compter autrement ou autre chose que ce qui est actuellement compté (remise en cause des orientations considérées comme évidentes...). Cela s'inscrit dans le prolongement de réflexions autour de critiques sur la question de la définition de la richesse, sur le sens du progrès ou du développement (Méda 1999 ; Viveret, 2003), et les différentes controverses ouvertes sur ces conventions.

- *un rôle d'aide à la décision en posant des constats* : ce que l'on évalue, l'efficacité... Ces indicateurs (qui sont considérés par les experts comme des reflets de la réalité) ont un effet sur la réalité, ils l'instituent (Desrosières, 1993) : ils deviennent parfois des fétiches (« *la croissance pour la croissance* »), s'imposent comme cadre normatif... Le passage d'un type d'indicateur à un autre témoigne d'une évolution d'une représentation d'un problème à une autre représentation.

Le pouvoir des indicateurs (orienter les actions) est lié à leur légitimité qui se conquiert (peut évoluer, se perdre...). Ces indicateurs font partie de *conventions* plus ou moins partagées qui dépendent des forces des réseaux sociaux dans lesquelles elles circulent. En suivant les hypothèses posées par la sociologie de l'innovation de Latour et Callon, ces indicateurs sont des innovations techniques qui peuvent s'imposer ou disparaître, faute d'alliance d'acteurs assez forte pour les soutenir.

Que faire de ces indicateurs ? Un effort de sensibilisation de l'instance régionale a été effectué. Un travail de diffusion est en cours (médiatisation...). Une fois ce travail réalisé, il s'agit de construire la mobilisation et la réception de ce travail. En interne d'abord : janvier 2006, une réunion inter-directions a été organisée à la Région pour présenter l'étude, avec près de 80 personnes présentes, dont beaucoup de directeurs d'autres directions ; à l'externe ensuite : édition de l'étude (sortie en juin 2006), présentations en colloque ou lors des premières rencontres interrégionales sur le développement durable organisées par le Conseil régional du NPDC les 4 et 5 juillet 2006... On touche ici à la difficulté du positionnement de la D2PE, qui porte ces initiatives. Si la grande liberté dont elle jouit pour engager des expérimentations et des initiatives est un atout certain, le revers de la médaille se trouve dans le faible pilotage politique, qui rend difficile le passage de l'expérimentation à

l'intégration de ces nouveaux outils dans les processus politiques décisionnels et de management. La recherche de légitimité est finalement organisée essentiellement « par les bandes », en se tournant vers l'extérieur :

« J'ai beaucoup joué sur la publication, parce que c'est une façon aussi de communiquer sur l'extérieur. Sachant que la reconnaissance extérieure est aussi source de légitimation en interne. Alors, j'ai beaucoup joué là-dessus - pas de manière perverse attention ! -, mais en disant aux élus, au Directeur général des services : regardez ce qu'on fait, regardez, c'est reconnu ailleurs, il y a des gens, des collectivités qui s'y intéressent pour essayer de faire la même chose chez eux. Donc saisissez-vous de ça, avant que d'autres le fassent à votre place.... C'est un point important ».34

## Conclusion

Lorsqu'on traite de l'élaboration de méthodes d'évaluation ou de la construction d'indicateurs, on se situe dans l'analyse d'un processus d'innovation technique (on parle de techniques d'évaluation) qui implique des représentations du monde, des priorités d'actions, des valeurs. Les instruments d'action publique se définissent en référence à des fondements cognitifs intériorisés ou revendiqués<sup>35</sup>, ils ne sont pas des outils techniques « neutres » mais tentent de concurrencer les instruments d'évaluation économique traditionnels de l'action publique et de les faire entrer en controverse. L'enjeu est une modification des conventions régissant l'action publique et son évaluation, que certains spécialistes d'analyse des politiques publiques qualifieraient de « changement de référentiel » d'action publique, permettant l'avènement d'une réflexivité institutionnelle effective, afin de répondre aux enjeux portés et posés par la problématique du développement durable. La généralisation et la transposabilité de telles initiatives, techniquement envisageables, constituent donc une question politique pouvant faire évoluer le rapport de force entre « innovateurs » et tenants de l'orthodoxie comptable et évaluative au niveau national.

## Bibliographie

- Akrich M., Callon M., Latour B. (dir.), 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris.
- Bceom, 2003, *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. L'empreinte écologique : un nouvel indicateur de gestion durable du Nord-Pas-de-Calais*, Région Nord-Pas-de-Calais, septembre.
- Beck U., 2001 [1986], *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, coll. Alto.
- Bertrand F., 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse de doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme de l'Université de Tours.
- Bertrand F., Larrue C., 2004, « Integration of Sustainable Development Evaluation Process in Regional Planning : Promises and Problems in the Case of France », in *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 6, n°4, December, p. 1-21.
- Boulanger P.-M., 2004, *Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique*, conférence prononcée à l'IDDRI dans le cadre du séminaire « Développement durable et économie de l'environnement » coorganisé par l'IDDRI et la chaire Développement durable de l'École Polytechnique, Paris, le 27 avril [téléchargeable sur le site de l'IDDRI : <http://www.iddri.org>].
- Boutaud A., 2004, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, thèse de doctorat de sciences de la terre et de l'environnement de l'École Nationale des Mines de Saint-Étienne.
- Boy D., Le Seigneur V.-J., Roche A., 1995, *L'écologie au pouvoir*, Paris, Presses de la FNSP.
- Callon M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », in *L'année sociologique*, n°36, p. 169-208.
- CNUED, Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, 1993, *Action 21*, New York, Nations-Unies.
- Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, D2PE, 2004a, *Atlas régional du développement durable Nord-Pas-de-Calais*, Éditions de l'Aube.
- Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, D2PE, 2004b, « Le développement durable en question », *Études prospectives régionales*, n°8, mai.



- Desrosières A., 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte (rééd. 2000, La Découverte/Poche).
- Gadrey J., Ruyters C., Laffut M., 2006, « Les indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord-Pas-de-Calais et en Wallonie », *Études prospectives régionales* n°10, Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, D2PE, juin.
- Gadrey J., Jany-Catrice F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- Giddens A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- Goxe A., Rousseau S., 2007, « L'empreinte écologique : nouvel indicateur, ancienne approche ? Mise en perspective et analyse territoriale de l'empreinte écologique », in Lazzeri Y. (dir.), *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, p. 139-155.
- Goxe A., Villalba B., Lipovac J.-C., 2005, « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes démarches d'acteurs. Compte-rendu de la journée d'étude du 3 novembre 2005 », in *Revue Développement durable et territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>, décembre.
- Goxe A., 2005, *Injonction, incitations multiples et bricolage institutionnel : regard sur les politiques de développement durable des territoires*, communication au Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (SIDDD) 2004-2005 : « L'émergence du développement durable : approches pluridisciplinaires », le 19 mai, IFRESI, Lille.
- Lascoumes P., 2005, « Le développement durable, vecteur d'innovations politiques ? », in Smouts M.-C. (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, p. 95-108.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Gouvernances, p. 11-44.
- Lazzeri Y. (dir.), 2007, *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan.
- Méda D., 1999, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Champs-Flammarion.
- Rumpala Y., 2006, *Les « indicateurs de développement durable » comme appareillage de connaissance et de gestion. De l'influence des technologies de gouvernement sur le développement de la réflexivité institutionnelle*, working paper, avril.
- Rumpala Y., 2003, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan.
- Spanou C., 1991, *Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan.
- Theys J., 2000, « Quelles recherches sur le développement durable ? Un détour par les indicateurs », in *Développement durable, villes et territoires, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique* n° 13, Ministère de l'Équipement, Janvier.
- Theys J., 1997, « Vers des indicateurs de développement durable : se mettre d'accord sur une architecture avant d'empiler les briques », in Rechatin C. et Theys J., *Indicateurs de développement durable. Bilan des travaux étrangers et éléments de réflexion*, note de méthode de l'IFEN n°8, juin.
- Van Praet J., 2000, *Prise de rôle et crise d'institution. La présidence Blandin au Conseil Régional Nord-Pas-De-Calais (1992-1998)*, mémoire de DEA, Université de Lille 2/IEP de Lille.
- Viveret P., 2003, *Reconsidérer la richesse*, Paris, Éditions de l'Aube-Nord.
- Wattier P., 1995, « Réflexivité institutionnelle, modes de vie et modernité », in *Sociétés*, n°48.

## Notes

- <sup>1</sup> Jacques Theys explique ainsi que « [...] la construction d'indicateurs est peut-être, actuellement, un des rares moyens dont on dispose pour combler le fossé, précédemment évoqué, entre théorie et pratique dans le domaine du développement durable ». Theys, 2000, p. 113.
- <sup>2</sup> Ainsi des travaux de l'IFEN, que Jacques Theys présente comme « une tentative pragmatique pour 'donner une forme' à la problématique du développement durable », *Ibid.*
- <sup>3</sup> Sur cette notion de réflexivité institutionnelle, voir Giddens, 1994, et Wattier, 1995.
- <sup>4</sup> Ce texte est issu des travaux de l'opération de recherche en cours contractualisée avec le MEDD : « L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Instrumentation, pratiques et acteurs », et d'une recherche doctorale en cours en science politique (*Vers une action publique durable ? Contribution à l'étude de l'institutionnalisation du développement durable en France*) sous la direction du professeur Mathiot. Les matériaux empiriques mobilisés ici résultent d'un travail de dépouillement d'archives, d'entretiens semi-directifs et d'observations ethnographiques, menés entre 2003 et 2006.
- <sup>5</sup> Sur l'accession à la présidence du Conseil régional du NPDC de Marie-Christine Blandin et son mandat, voir Van Praet, 2000 ; voir également le chapitre consacré au NPDC dans l'ouvrage de Boy, Le Seigneur et Roche, 1995.
- <sup>6</sup> Suite aux déclarations de Michel Delebarre (Ministre de l'Équipement et des Transports, Secrétaire de la puissante fédération du Nord du PS et candidat à la présidence du Conseil régional quelques mois plus tôt) sur le programme autoroutier en région.
- <sup>7</sup> Constitution d'une filière éolienne et de la haute qualité environnementale en NPDC, création d'une banque solidaire, mise en place d'un pôle de compétences sites et sols pollués...
- <sup>8</sup> Extrait d'entretien du 21/08/06 avec J.-F. Caron, 2<sup>nd</sup> Vice-président du Conseil Régional NPDC de 1998 à 2004 en charge du Développement Durable, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; Conseiller Régional (Verts), membre de la Commission permanente et président du groupe des Verts au CR à partir de 2004.



- <sup>9</sup> Pour un bilan réflexif, voir CR NPDC, 2004b.
- <sup>10</sup> Jacques Theys a proposé une typologie proche lors de son intervention à la journée « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes démarches d'acteurs », le 3 novembre 2005, Lille. Cf. Goxe et *al.*, 2005.
- <sup>11</sup> Rassemblés en quatre modules : « Satisfaction des besoins humains » (10 critères), « Gestion de l'environnement » (7), « Développement économique » (6), « Participation/gouvernance » (7).
- <sup>12</sup> Un Outil de Questionnement et d'Analyse vis-à-vis des critères du Développement Durable (OQADD) est un dispositif :  
- dont la finalité consiste à évaluer, à analyser ou plus simplement à questionner des politiques ou des projets (dont l'état d'avancement est variable) par rapport aux exigences du développement durable ;  
- et dont la forme est le plus souvent celle d'une grille de critères, organisés et hiérarchisés en arborescence, et formulés sous forme de questions dont les résultats peuvent être (mais ne sont pas nécessairement) agrégés et pondérés entre eux. » (Boutaud, 2004, p. 221)
- <sup>13</sup> À savoir la DEED, la D2PE, la Direction de la formation permanente (dont le directeur - aujourd'hui directeur des Projets européens - est un Vert, ancien membre du cabinet de Marie-Christine Blandin à la présidence du CR, et ancien membre du cabinet de Dominique Voynet au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement), et la Commission « Environnement et développement durable ».
- <sup>14</sup> Pour une étude détaillée de ce processus, voir la thèse de François Bertrand (2004), ainsi que Bertrand, Larrue, 2004.
- <sup>15</sup> CR NPDC, 2004, p. 25.
- <sup>16</sup> *Ibid.*
- <sup>17</sup> Un troisième exercice est engagé avec le calcul de l'indice « BIP 40 » (Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté) sur le territoire régional, mené par Mme Florence Jany-Catrice, économiste à l'Université de Lille 1 - CLERSE. Pour une présentation du « BIP 40 », on peut consulter l'article publié dans le n°202 d'*Alternatives Économiques* (avril 2002), disponible en ligne : [http://www.alternatives-economiques.fr/site/nouvelles\\_pages/005\\_202.html](http://www.alternatives-economiques.fr/site/nouvelles_pages/005_202.html).
- <sup>18</sup> Notation effectuée par BMJ Urbi Valor, filiale de BMJ Coreratings ; le rapport intitulé « Évaluation des performances de la région selon des critères de développement durable » a été rendu en janvier 2006.
- <sup>19</sup> Les notes de la D2PE n°5, « La notation extra-financière de la région NPDC », mai 2005. Cette notation est réalisée à partir de l'analyse des documents clés de la collectivité complétée par des entretiens menés à l'interne et à l'externe.
- <sup>20</sup> Entretien avec Mme Stiévenard, Conseillère régionale et présidente de la commission « Environnement et développement durable », le 29/08/06.
- <sup>21</sup> Les notes de la D2PE n°3, « Le projet Indicateurs 21 », mars 2005.
- <sup>22</sup> Par exemple lors du colloque « Indicateurs territoriaux de développement durable » organisé à Aix-en-Provence en décembre 2005 (cf. Lazzeri, 2007) et lors du colloque « Les indices synthétiques et alternatifs en matière de développement durable : quelle place dans les collectivités locales ? » organisé à Lyon en juin 2006.
- <sup>23</sup> Les sources utilisées par l'auteur sont : UNDP *Human Development Report 2002 : Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, 277 p. pour l'IDH (données de 2000) et LOH J. (dir.) (2002) *Rapport « planète vivante »*, WWF, UNEP, WCMC, 36 p. (données de 2000).
- <sup>24</sup> Celui-ci est évalué à une surface de sol bio-productif disponible par habitant de la Terre de 1,8 ha.
- <sup>25</sup> Selon les Nations Unies, le seuil de 0.800 IDH représente un niveau élevé de développement humain.
- <sup>26</sup> Nombreuses sont les collectivités territoriales qui se sont montrées intéressées ; citons parmi elles les villes de Paris, Besançon, Romans, la communauté urbaine du Grand Lyon, Vervey en Suisse, Vancouver, les principales villes d'Écosse (Aberdeen, Dundee, Edinburgh, Glasgow, Inverness), ou encore Toronto.
- <sup>27</sup> Pour une critique de la pertinence territoriale de l'EE et de ses usages, cf. Goxe, Rousseau, 2007.
- <sup>28</sup> Voir notamment en France les travaux de Patrick Viveret (2003), Dominique Méda (1999) ou Jean Gadrey. Pour une synthèse : Gadrey, Jany-Catrice, 2005.
- <sup>29</sup> Entretien avec P.-J. Lorens, directeur de la D2PE, le 28 août 2006.
- <sup>30</sup> Par exemple, l'une des chargées de mission de l'époque, aujourd'hui directrice de la mission « ingénierie et animation du développement durable » a travaillé pour l'association 4D et participe aux activités du réseau scientifique pluridisciplinaire Développement Durable et Territoires Fragiles (IFRESI, Lille) ; le directeur de la D2PE participe à des groupes de travail de la DRAST du ministère de l'Équipement, de la DIACT (ex-DATAR), etc.
- <sup>31</sup> Sur cette problématique des experts militants au sein de la fonction publique, voir Spanou, 1991.
- <sup>32</sup> Entretien avec J. Gadrey lors d'une réunion-séminaire dans le cadre du programme de recherche au CERAPS (Université Lille 2), le 7 juillet 2006.
- <sup>33</sup> La conférence et le rapport seront d'ailleurs publiés en 2003 aux Éditions de l'Aube, dans la collection Aube-nord dont le directeur de la D2PE, Pierre-Jean Lorens, est directeur. Patrick Viveret préfacera également, dans la même collection, *l'Atlas régional du développement durable* réalisé par la D2PE.
- <sup>34</sup> Entretien avec P. J. Lorens, directeur de la D2PE, le 28/08/06.
- <sup>35</sup> « Paradigme », « référentiel », « conventions »,... - différentes écoles et différentes disciplines ont construit des concepts pour travailler ces hypothèses. Nous ne sommes pas entrés ici dans la discussion des subtilités théoriques qui distinguent ces constructions conceptuelles ; il s'agissait plutôt de souligner ce qui leur est commun et nous permet de travailler les processus à l'oeuvre.

### 3 - UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION CROISÉE COMME SUPPORT D'UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE EXPÉRIMENTATION SUR LE PAYS DE BROCÉLIANDE

*Michel CAPRON, LERGO - UNIVERSITÉ PARIS 8  
CLAIRE CARTIEAUX, Les Ateliers de l'Économie Sociale et Solidaire*

Parmi les innombrables façons d'aborder les questions liées au développement durable, sa dimension spatiale a, jusqu'à maintenant, peu retenu l'attention des chercheurs<sup>1</sup>. À l'heure où la mobilité et la flexibilité sont présentées comme des critères phares du développement économique, on est en droit de s'interroger sur la pertinence de l'idée d'ancrage territorial des organisations et la dynamique de ses effets dans une perspective de développement durable. L'objectif de cette recherche est précisément d'interroger la faisabilité d'une stratégie locale de développement durable concertée, en associant à sa définition quelques acteurs d'un territoire (entreprises, organisations sans but lucratif, collectivités locales...).

Le questionnement de départ peut se résumer de la façon suivante : sur quelle base construire des compromis entre des acteurs aux logiques d'actions différentes sur une thématique telle que le développement durable qui renvoie, lui-même, à des conflits de logiques ?

Nous présenterons tout d'abord le cadre théorique, la méthodologie et le terrain de recherche choisi avant de consacrer l'essentiel de notre propos aux résultats de ce travail, à travers ses enseignements sur le plan méthodologique, les apports et limites des instruments d'évaluation, ses effets sur les institutions, les organisations et les individus, ainsi que les apports et les limites en matière conceptuelle.

#### I - Cadre théorique, méthodologie et terrain de recherche

Le postulat théorique sur lequel s'est appuyé la recherche est constitué des apports d'un courant d'économistes s'inscrivant dans la tradition marshallienne des districts et qui considère que le développement durable puise ses sources dans un contexte territorial déterminé (Becattini, 1992). Tout en reconnaissant que son objectif principal est une appréhension globale et inter-reliée des questions économiques, sociales et environnementales, il focalise son attention sur les aspects locaux du développement durable et notamment l'influence des effets de proximité (Abdelmalki, Mundler, 1997). Cette appréhension du développement durable conduit ainsi à le percevoir comme une contribution à l'attractivité des territoires pouvant constituer un avantage concurrentiel pour les collectivités locales dont la préoccupation est de promouvoir la croissance économique dans un environnement naturel sain et vivable pour la population.

La recherche a pris le parti de considérer qu'un territoire n'est pas un acteur en soi et qu'il ne peut se réduire aux seules collectivités publiques qui ont vocation à l'encadrer et à l'animer. Dans la lignée des travaux de Pecqueur et Zimmermann (2004), le territoire a donc été envisagé comme le produit d'une stratégie d'acteurs. En cours de recherche, les théories des parties prenantes et des stratégies émergentes (cf. *supra*) ont également été sollicitées. La recherche fait également appel à la théorie de l'économie des conventions, à travers les travaux de Boltanski et Thévenot (1991), pour réinterroger la construction des accords entre les personnes et les groupes d'acteurs du territoire.

Le choix d'une recherche-action s'imposait d'elle-même, puisqu'il fallait impliquer des acteurs d'un territoire donné dans une évaluation de leurs propres pratiques et comportements. La méthodologie adoptée s'est appuyée sur l'évaluation croisée de ces pratiques en matière de responsabilité sociale et environnementale et des rapports des acteurs au territoire sous le crible des principes et critères du développement durable généralement retenus.

La question de l'évaluation de la responsabilité sociale avait été jusqu'à maintenant traitée surtout à partir d'instruments managériaux et d'expériences réalisées plus particulièrement dans des entreprises (Capron, Quairel-Lanoizelée, 2004).

Le choix de l'instrument d'évaluation s'est porté sur le bilan sociétal<sup>®</sup> du Centre des Jeunes Dirigeants et Acteurs de l'Économie Sociale (CJDES) qui a l'avantage de traiter l'ensemble des dimensions sociales, sociétales et environnementales et d'associer les différentes catégories d'acteurs, sous forme de croisement de leurs évaluations (Capron, 2003).

### A - Le bilan sociétal

Le bilan sociétal<sup>®</sup> est un outil initié et développé par le CJDES. Le CJDES a structuré une démarche globale pour permettre aux entreprises de prendre en compte leurs valeurs autres que financières : citoyennes, environnementales, humaines, démocratiques... « *Le bilan sociétal permet de revisiter le projet d'entreprise en redéfinissant ses modes d'action pour les faire coïncider au maximum avec son environnement tant humain, sociétal qu'écologique* »<sup>2</sup>.

Le bilan sociétal<sup>®</sup> est à la fois une démarche et un référentiel d'évaluation : démarche, c'est-à-dire un processus qui part de l'engagement d'un certain nombre d'acteurs jusqu'à des propositions d'action en passant par toute une série d'étapes d'évaluation proprement dite. Mais, au-delà de l'évaluation, les concertations entre acteurs doivent permettre de déboucher sur différents types d'action et sur des pistes d'amélioration.

La démarche d'évaluation repose sur un référentiel<sup>3</sup> (un questionnaire de 450 questions pour sa version développée) à partir duquel va se construire la réflexion, le diagnostic et la discussion entre les acteurs. Ces questions sont répertoriées tout d'abord en 9 grands domaines d'investigation de la vie de l'entreprise et de l'impact de son activité sur son environnement :

- Activité et relations clients,
- Production-organisation du travail,
- Gestion économique,
- Ressources humaines,
- Environnement bio-physique,
- Environnement humain, social et institutionnel,
- Acteurs internes - citoyens de l'entreprise,
- Anticipation - innovation - prospective,
- Finalités - valeurs éthiques.

Ces 9 domaines se recoupent avec 15 critères d'acceptation transversaux, certains sont classiques pour la vie de l'entreprise et d'autres plus originaux : 1) Activité, 2) Citoyenneté et participation internes, 3) Citoyenneté externe, 4) Compétitivité, 5) Convivialité, 6) Créativité et esthétique, 7) Efficacité et efficience, 8) Employabilité et développement des compétences, 9) Éthique - signifie ici simplement le respect des engagements pris par l'organisation, 10) Précaution et prévention - ce critère s'appelait préalablement « respect de l'environnement », 11) Satisfaction, 12) Sécurité-Santé, 13) Solidarité, 14) Utilités sociale et collective, 15) Viabilité.

Les items composant le questionnaire ont été pensés à partir d'une matrice qui croise les 9 domaines d'investigation et les 15 critères d'appréciation. Ce croisement en constitue le premier fondement méthodologique.

Un « analyste sociétal », accrédité par le CJDES anime la démarche bilan sociétal. Il ne vient pas pour vérifier la conformité à des normes ou pour porter un quelconque jugement de valeur sur le fonctionnement de l'entreprise. Il accompagne l'entreprise à se saisir d'une démarche et d'un outil qui vont lui permettre de former un meilleur jugement quant à ses performances et à ses faiblesses.

### Déroulement de la démarche :

- Tout d'abord, une rencontre bien sûr pour fixer le cadre dans lequel la démarche va être conduite, avec l'accord de l'organisation.



- Une phase de détermination des objectifs et d'identification des parties-prenantes qui vont être associées à la démarche. Quels sont ceux qui, en quelque sorte, vont composer le panel qui va réaliser l'évaluation croisée ?
- La passation du questionnaire aux différentes parties prenantes.
- L'intervenant extérieur effectue l'analyse des réponses et tente de dégager un profil de l'organisation en mettant en valeur les points forts et les points faibles. Il ne s'agit pas de donner des bons points ou des mauvais points mais plutôt de faire ressentir sur le plan stratégique ce que l'organisation présente comme points de force et comme points de faiblesse.

Ensuite, restitution auprès du commanditaire.

*In fine*, le retour aux différentes parties-prenantes, qui peut prendre des formes différentes.

## L'évaluation croisée

En effet, l'évaluation croisée à travers le questionnaire soumis à différents groupes d'acteurs est le second fondement méthodologique du bilan sociétal<sup>©</sup> : il est demandé aux différentes catégories des parties prenantes<sup>4</sup> - chaque groupe pouvant apporter une appréciation différente sur un même sujet - de répondre séparément à une grille de questions identiques.

Le bilan sociétal dans son contenu couvre l'ensemble des champs de la *Responsabilité Sociale des Entreprises* (RSE) telle qu'on l'entend aujourd'hui - du moins en Europe -, c'est-à-dire une contribution au développement durable. Cela couvre bien entendu tout ce qui est social au sens classique, le sociétal, l'environnement et l'économie.

Cette information croisée permet de donner une certaine objectivité - ne serait-ce qu'en rassemblant l'ensemble des regards, parfois divergents - et de favoriser le dialogue. Par rapport à d'autres types de méthode existante, le bilan sociétal se distingue de la notation - faite par un organisme extérieur à l'organisation mais sans qu'il y ait réellement de dialogue approfondi - ou de la certification. Le fait d'avoir passé le bilan sociétal ne donne pas lieu à un certificat de la part de l'analyste extérieur.

En conclusion, le bilan sociétal est un instrument d'une nouvelle génération qui propose une vision élargie : on passe d'un bilan chiffré à un bilan qualitatif, d'une élaboration par la DRH à une étude croisée des perceptions des parties prenantes, d'une vision uniquement interne à une approche des liens de l'organisation avec ses environnements directs (Bodet, Picard, 2006).

### *B - Le bilan sociétal dans une approche territorialisée*

Une adaptation de l'outil « bilan sociétal » au contexte territorial a cependant été nécessaire, puisque celui-ci avait été créé, à son origine, pour des organisations. Des questions ont été spécialement ajoutées qui concernent l'évaluation de la charte du territoire et le rapport de chacune des organisations à son territoire et réciproquement. Communes à chaque questionnaire utilisé, ces questions ont joué un rôle d'interface qui a permis aux différentes organisations impliquées dans l'expérimentation de dialoguer entre elles sur un objet commun : le territoire d'exercice de leurs activités. La plupart des questions sont spécifiques au pays de l'expérimentation et ne sont donc pas transposables ; en revanche, les éléments de méthode le sont.

La participation de membres du Conseil de Développement du pays à la démarche des bilans sociétaux de chacune des organisations, en tant que partie prenante externe, a été imposée aux organisations, même si elles ont pu exercer la liberté du choix sur les personnes. Au même titre que les questions spécifiques, l'implication des représentants du Conseil de Développement, en tant qu'instance consultative sur les questions relatives à l'aménagement et au développement du pays garantissait une interconnexion entre les participants et une connexion avec le territoire.

Le questionnaire du bilan sociétal devait également être adapté aux collectivités territoriales. Le travail d'inventaire des outils d'évaluation des politiques publiques dans le domaine du développement durable et de la responsabilité sociale, avait en effet révélé que l'aspect organisationnel de la collectivité locale est peu



appréhendé. Le parti pris a été d'évaluer la collectivité locale sous l'angle de sa propre organisation, avec les mêmes types de fonctions qu'une entreprise. L'objectif n'était pas d'analyser l'impact sociétal de chacun des services mais d'appréhender la collectivité locale dans la globalité de sa mission de services publics de proximité.

Situé à l'Est du département d'Ille et Vilaine, le Pays de Brocéliande est juxtaposé au Pays de Rennes, territoire de capitale régionale. Cette proximité immédiate avec l'agglomération rennaise (à 30 km de Rennes) soumet ce territoire à forte dominante rurale à une pression urbaine importante. Le nombre d'habitants s'élève à environ 60 000, avec une augmentation régulière de la population. Il est composé de 34 communes, 5 communautés de communes. L'agriculture reste un point fort du Pays même si ce secteur a perdu 40 % de ses emplois depuis 1990. Le système productif agro-alimentaire, comme dans d'autres zones de la Bretagne, concentre la plupart des emplois du secteur industriel : les 8 plus gros employeurs du Pays sont des usines agro-alimentaires.

Le territoire choisi pour l'expérimentation est le Pays de Brocéliande sur lequel sept organisations ont accepté de participer à l'expérience : cinq entreprises avec des profils diversifiés, une commune et le GIP, structure support du Pays.

Chacune des organisations a passé le bilan sociétal selon la méthode de l'évaluation croisée entre différentes parties prenantes, puis les sept bilans sociétaux ont été croisés à l'échelle du territoire. Chacun des passages de bilans sociétaux a donné lieu à un traitement des réponses et un « rapport sociétal » de synthèse rédigé par des consultants indépendants qui en ont restitué le contenu aux parties concernées.

Dans chaque organisation, des parties prenantes ont été mobilisées autour du bilan sociétal (salariés, usagers, collectivités publiques...). Elles ont été impliquées lors de réunions collectives pendant lesquelles elles furent sollicitées pour répondre à un questionnaire et à débattre avec les autres participants, sous forme de tables polygonales. Les parties prenantes se sont exprimées sur leur perception de l'organisation et sur les axes de progrès de celle-ci. La pluralité des parties prenantes et leurs postures différentes ont amené une diversité de perceptions et favorisé ainsi une évaluation pluraliste.

L'ensemble du processus a engendré une dynamique d'acteurs inédite sur le territoire, à partir de laquelle nous avons pu tirer les enseignements qui vont suivre.

## II - Les apports et limites méthodologiques : créer de la confrontation par l'évaluation croisée

Associer différentes parties prenantes exige la clarification de l'objet dont on parle, en l'occurrence dans le cas présent, le développement durable, le Pays de Brocéliande, sa charte de territoire. Poser des critères concrets (par exemple, la participation des salariés) libère l'expression, clarifie un positionnement et encourage le dévoilement. Devenu instrument de dialogue social, voire sociétal, l'évaluation permet d'identifier, par l'expression des parties prenantes, les convergences, les dilemmes, les tensions, les contradictions, les intérêts singuliers, de les nommer, de les négocier. Les dissensions, le débat, voire la protestation sont salutaires pour éviter les dérives et renforcer la stimulation à aller plus loin. Par l'animation de cette confrontation, l'évaluation croisée a permis de modifier, de changer des perceptions et des représentations, d'ouvrir les acteurs aux dynamiques de changement.

Une des limites de l'évaluation croisée est de ne pas garantir la mise en œuvre des axes de progrès même si leur élaboration a été collective. Mais la limite la plus importante est le positionnement des parties prenantes. Les personnes associées à la démarche peuvent être impliquées sur le territoire dans différentes sphères (activités professionnelles, activités de volontariat, quelquefois liens sociaux ou familiaux). Ces différents investissements interfèrent et la difficulté est parfois, pour elles, de se référer à la dimension qu'elles sont censées représenter officiellement lors de la démarche de bilan sociétal, c'est-à-dire se positionner clairement dans un monde ou un autre. En revanche cela devient un atout lors des débats. En effet, la personne peut alors utiliser sa multi-

appartenance pour réaliser un travail de médiation. « *Derrière la multi-appartenance de ces médiateurs se cachent des atouts que les économies de la grandeur (Boltanski et Thévenot, 1991) permettent d'appréhender. Lorsque l'on décompose leurs appartenances, il apparaît qu'elles s'ancrent dans des grandeurs différentes, ce qui dote ces médiateurs d'une qualité d'« êtres équivoques », capables de justifier leur position alternativement dans des mondes différents. Ainsi, un même acteur à la fois agriculteur et conseiller municipal sera capable de mettre en avant l'intérêt général, d'établir un dialogue avec des environnementalistes, d'autres élus, etc., en faisant référence à des grandeurs civiques, mais aussi de se référer à des grandeurs industrielles pour parler d'efficacité, de performance productive et de reproduction des ressources avec des agriculteurs, ou à des grandeurs domestiques pour écouter les revendications d'associations locales soucieuses de valoriser un patrimoine source d'identité* » (Beuret, Tréhet, 2001). Si, à l'origine, la théorie des parties prenantes (Freeman, 1984) visait à conférer un poids égal à toutes les parties prenantes, pour éviter de privilégier à l'excès l'une (les actionnaires) au détriment des autres, une des limites de l'évaluation croisée est d'avoir négligé les rapports de force entre les parties prenantes.

### III - Les apports et limites instrumentaux : un outil associé à une démarche

Le questionnaire du bilan sociétal couvre l'ensemble des champs de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), entendue au sens large. Le caractère singulier et peu habituel des questions posées au regard des dispositifs existants en matière d'évaluation de la RSE, favorise une ouverture à la réflexion et à l'expression.

Cependant, une difficulté d'appropriation de l'outil a pu être observée, principalement par les parties prenantes externes. Une faible connaissance de l'organisation interrogée pour certaines d'entre elles ne leur permettait pas, de leur point de vue, de répondre de manière satisfaisante au questionnaire. Vécu comme peu valorisant, cela a pu limiter la volonté de participer au dispositif. Toutefois, les questions ont la plupart du temps éveillé un intérêt pour les problématiques posées et les démarches d'amélioration associées. Dans ce sens, le questionnaire en lui-même apparaît comme un incitateur à la réflexion et à l'action.

L'accessibilité du questionnaire s'est posée pour certains participants. Nombre d'entre eux ont souligné, lors de la passation immédiate du questionnaire, combien certaines questions étaient difficilement compréhensibles et éloignées de leur univers culturel. Il fut alors nécessaire de reformuler les questions pour adapter le vocabulaire aux habitudes langagières des différents secteurs d'activités. Dans d'autres cas, la difficulté du rapport à l'écrit, voire des problèmes d'illettrisme, ont pu représenter un frein quant à la participation de certains acteurs. Afin de ne pas les stigmatiser dans une réunion où leur handicap aurait été mis en exergue, il a été décidé de passer les questionnaires en face à face afin de pouvoir leur lire les questions et les accompagner ainsi dans leur réponse au questionnaire.

Ces deux difficultés soulignent un paradoxe du bilan sociétal : l'objectif est de donner la parole à un grand nombre de parties prenantes et à croiser ensuite leurs diverses représentations, mais sans que soient donnés les moyens de prendre en compte la diversité culturelle, les différences d'informations entre les acteurs tant sur l'organisation auditée que sur son environnement, ainsi que les différentes cultures langagières. Ainsi les « acteurs faibles » décrits par Sébastien et Brodhag (2004) comme incontournables dans un dispositif se réclamant du concept de développement durable, sont finalement peu pris en compte par la méthode du bilan sociétal, notamment au moment de la passation du questionnaire.

Si la confrontation à travers l'évaluation croisée permet de modifier, de changer de perceptions, de représentations, d'ouvrir aux dynamiques de changement, elle nécessite non seulement un temps et des méthodes d'animation lors des séances collectives de passation des questionnaires, mais aussi, lors des tables polygonales tenues sur la base des premières analyses des réponses aux questionnaires. La passation du questionnaire de manière isolée entraverait les processus de changements. De la même manière, un temps d'échange sans le support du questionnaire n'apporterait pas la même richesse. C'est bien la combinaison, questionnaire - temps d'échange, outil - démarche, qui contribue à la qualité des résultats attendus. Le questionnaire permet le dévoilement (au sens de Boltanski et Thévenot), la rédaction du plan d'action autorise la construction de consensus.

Outre des critiques de forme, le questionnaire laisse apparaître une réduction de la dimension de la collectivité locale à ses usagers habitants qui sont, certes, ses électeurs. Toutefois, on peut aussi considérer que l'essence même de la collectivité locale est d'être au service d'autres acteurs : économiques (producteurs de biens et services), sociaux (au sens de producteurs ou reconstruteurs de lien social). Ces derniers acteurs semblent peu sollicités dans le questionnaire, en tout cas beaucoup moins que les habitants et les agents de la collectivité locale.

Par ailleurs, la principale limite du questionnaire réside dans le fait qu'il n'est adapté, pour l'instant, qu'aux collectivités territoriales de petite taille en milieu rural. La structure du questionnaire étant maintenant établie, le travail d'ajustement serait cependant moins conséquent pour adapter l'outil à des collectivités d'une taille plus importante.

#### **IV - Les effets de la recherche sur les institutions, les organisations, les individus : une action articulée aux trois niveaux**

Le Pays de Brocéliande, conscient des interdépendances internes, a misé sur l'implication de différents acteurs sur le territoire pour mettre en scène un processus en spirale de la responsabilité sociale sur le territoire.

Le bilan sociétal peut être considéré comme un outil de conscientisation au service d'une remise en cause des pratiques au regard des principes de développement durable. Cette prise de conscience par les individus, participants en tant que parties prenantes aux bilans sociétaux laisse présumer une répercussion à trois niveaux :

- à titre individuel, cela a pu se traduire par une remise en cause des pratiques individuelles tant dans la sphère professionnelle que privée ;
- au titre de l'organisation : le plan d'action élaboré par les organisations témoigne de cette mise en mouvement d'une démarche de progrès ;
- au titre du Pays : dans les orientations de la nouvelle charte, le développement durable y est inscrit de manière plus affirmée que précédemment ; l'organisation et le fonctionnement du Conseil de Développement a été profondément rénové pour tenir compte des recommandations faites à l'occasion de cette expérimentation, notamment sur la participation des citoyens.

La démarche a ainsi concouru à la production d'une approche territorialisée de la responsabilité sociale, chaque acteur étant un maillon producteur de responsabilité sociale.

La construction d'une stratégie locale de développement durable exige l'engagement et la participation de tous les acteurs de la communauté (entreprises, associations, collectivités territoriales, administrations, habitants...). Dans le cadre de cette recherche-action, le choix de la diversité de statuts et d'activités des organisations a participé de cette logique. Leur engagement peut servir d'exemple, d'impulsion, d'influence auprès d'autres structures de leur environnement proche et spécifique.

Si la diversité des organisations a permis d'élargir et d'ouvrir le potentiel de personnes impliquées, il en résulte, cependant, peu de liens entre elles. Il n'en demeure pas moins que le territoire reste un espace de cohérence entre ces organisations. Ainsi on a pu observer que chaque organisation s'inscrit dans une relation privilégiée directement avec le Pays ou le Conseil de Développement par la participation de certains de ses membres au sein de ses instances (organes décisionnels et/ou commissions de travail).

Les relations des acteurs s'inscrivent également dans le territoire par le biais de leur mandat électoral ou de leurs activités professionnelles ou extra-professionnelles. Ces acteurs médiateurs mettent en jeu leur multi-appartenance en tant qu'atout (cf. *infra*). Le territoire en tant qu'espace social devient alors un espace de maillage, d'intérêts partagés soit au titre d'acteur d'une organisation du Pays, soit au titre d'une personne habitant le territoire. L'ancrage territorial devient également le « plus petit dénominateur commun » entre les organisations.

Au regard de ces observations, la question de l'ancrage territorial comme critère de développement durable apparaît bien comme un sujet de controverse. En effet, à l'opposé des firmes multinationales dont la préoccupation n'est pas l'ancrage territorial mais au contraire une grande mobilité au service de la recherche de la rentabilité maximale des capitaux investis, les organisations participantes à l'expérimentation ont le souci du



lien au territoire de proximité. En ce sens, l'ancrage territorial est un principe commun dans la recherche de compromis d'une politique de développement local durable. Mais ce principe de territoire ne définit pas un périmètre plus qu'un autre et n'évite ni le « mille-feuille » territorial, ni l'appartenance multi-territoriale... L'une des difficultés essentielles pour le Pays est de justifier la pertinence et le sens mêmes du territoire de Brocéliande. Au regard des flux de déplacement journalier et de navettes domicile/travail, Rennes en tant que pôle d'attractivité, exerce une force centripète et influence la structuration du Pays. Si cette justification de l'identité « Brocéliande » était déjà apparente dans la charte 2000-2006, elle est encore plus prégnante dans la nouvelle mouture.

## V - Les apports et limites conceptuels de la recherche : des théories revisitées

Au-delà de la création de liens et de l'interconnaissance entre les entreprises, entre les entreprises et le Pays, l'expérimentation a permis de sensibiliser un grand nombre de personnes aux problématiques de développement durable. Elle a préparé le Pays à la rédaction des orientations de la nouvelle charte, par une information sur celle-ci, une réflexion sur la vocation du Pays, dispensée à plus de 200 personnes du territoire. Si la contribution directe à l'élaboration des orientations de cette nouvelle charte de territoire est relativement faible, il n'en demeure pas moins qu'une restitution générale des résultats de l'expérimentation a permis d'apporter matière à réflexion pour le travail collectif en atelier, sur les orientations de la charte.

L'expérimentation a davantage apporté une analyse participative et originale sur le rôle et la place du Pays dans la vie du territoire. Une des traductions concrètes relativement fortes est la réorganisation fonctionnelle du Conseil de Développement. Un comité de pilotage a été créé et élargi à des acteurs recrutés non en tant que représentants d'une profession, d'une institution publique ou privée mais simplement en tant que citoyen soucieux de l'intérêt général. Ce comité de pilotage définit actuellement des fiches de mission qui exposent une problématique sur laquelle va travailler un groupe, ouvert à tous les habitants du Pays.

Pour chaque organisation, des axes de progrès ont été définis par les parties prenantes et consignés dans le « rapport sociétal ». Le processus ainsi engagé au sein des organisations participantes sur des démarches de progrès donne lieu à des stratégies émergentes. En effet, tant au regard des expériences passées du bilan sociétal dans d'autres entreprises (Cariou, 2003 ; Fournié, 2004) que des expériences présentes, on observe au sein des organisations, que la stratégie n'est pas uniquement planifiée *a priori* et qu'elle émerge également de l'action. Dans ce sens, ces observations confirment les théories des phénomènes émergents tels que présentés par March et Weick (Koenig, 1998). Il sera donc intéressant d'évaluer dans quelques années comment les acteurs justifieront *a posteriori* leur stratégie et la contribution de l'expérimentation à la construction de cette stratégie.

Les approches « parties prenantes », comme en témoignent les représentations de Freeman (1984) ou de Carroll (1979) mettent l'entreprise au cœur d'un système d'acteurs. Vers elle, convergent les intérêts des multiples parties prenantes. « *Elle est le point de ralliement, la plaque tournante des intérêts des parties prenantes et s'octroie de fait le premier rôle, à tel point que pour Freeman, l'entreprise est le lieu de résolution des problèmes de société* » (Dontenwill, 2005). Or, l'approche « parties prenantes » centrée sur l'entreprise ne peut constituer le seul niveau de traitement des questions liées au développement durable qui implique une approche transversale, également ancrée dans un territoire circonscrit géographiquement. La question de la qualité de l'eau des bassins versants du Pays de Brocéliande, par exemple, ne peut progresser que sous l'avancée commune et convergente de multiples acteurs dont l'orchestration la plus légitime ne sera pas forcément centrée sur les entreprises. Ainsi si l'on transpose cette théorie au territoire, la notion de « partie prenante » pourrait désigner « *tout groupe ou organisation qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs d'un projet de territoire* ».

Sur un territoire, la prise en compte des trois piliers du développement durable se traduit par la présence des organisations qui en sont les porte-paroles. Même si au sein de chaque organisation cohabitent ces trois dimensions, l'une prédomine néanmoins sur les deux autres. Dans le cadre de cette expérimentation, une mutuelle de santé, et une association de services aux personnes portaient davantage la dimension sociale ; un GAEC et une exploitation agricole celle de la dimension environnementale et une TPE, la dimension



économique. S'il n'est pas socialement justifié de servir en priorité les intérêts des actionnaires dans une entreprise, il n'apparaît pas non plus socialement justifié de servir en priorité les intérêts des entreprises sur un territoire. C'est pourquoi le choix de la diversité s'impose dans le choix des parties prenantes.

Si « *l'entreprise devient le lieu où se rejoignent et doivent s'arbitrer les différents intérêts portés par les parties prenantes* » (Dontenwill, 2005), il en va de même au niveau du territoire. Celui-ci devient alors l'espace de croisement des intérêts portés par les organisations. L'appui sur la théorie des parties prenantes ainsi revisitée pourrait faire du territoire un lieu de médiation des intérêts souvent contradictoires entre organisations, un lieu de régulation, de sensibilisation voire d'éducation et d'incitation à des démarches individuelles et collectives de RSE.

Cependant, la théorie des parties prenantes présente un certain nombre de limites notamment en ce qui concerne la participation des parties prenantes faibles et des parties prenantes absentes. La théorie de la négociation, les processus participatifs qui en découlent se préoccupent essentiellement de résoudre les conflits d'intérêts entre acteurs forts dans une approche « gagnant-gagnant ». Mais les valeurs et les intérêts des parties trop faibles pour être représentées ne sont pas pris en compte.

Par ailleurs, peut-on réduire l'intérêt général à la somme des intérêts de chaque partie prenante et comment prend-on en compte les intérêts des parties prenantes absentes ? Au regard des logiques de développement durable, il convient de privilégier l'intérêt général sur l'intérêt collectif qui pourrait s'avérer néfaste pour les autres territoires. Si la définition d'un intérêt général doit être dévolue à la puissance publique qui a pour charge de transcender les intérêts particuliers (y compris les intérêts des plus faibles), elle doit également prendre en compte les intérêts des acteurs dits absents (les générations futures, les autres territoires...). La difficulté d'appréhension de ces données liées à la notion de développement durable par les sphères politiques et administratives, interroge la capacité des systèmes démocratiques (tout participatifs qu'ils soient) à répondre à ces nouveaux enjeux. Comment organiser la concertation ? Par quel mécanisme le compromis peut-il être trouvé ? Selon quelles règles, peut-on arbitrer ? Et qui est légitime pour arbitrer ? Sur ces questions, la théorie des parties prenantes est mise à l'épreuve.

Les travaux de Gontcharoff (2001) montrent en quoi les fonctions de régulation et d'arbitrage sont absolument indispensables dans tout processus de participation, car les contradictions entre les intérêts privés et l'intérêt général, entre les attentes et les exigences des différents groupes sociaux ne peuvent être estompées. Quant à l'économie des conventions, elle apporte une réponse à partir d'une recherche de compromis sur la base d'un principe supérieur commun.

L'expérimentation a permis de montrer en quoi des acteurs d'un même territoire pouvaient appartenir à des mondes différents définis selon la typologie de Boltanski et Thévenot (1991). À titre d'exemple, si l'on considère l'objet particulier que sont les démarches qualité dans les entreprises concernées par la recherche, on peut distinguer trois cas de figure. Tout d'abord dans une PME de l'agroalimentaire, on constate que la démarche qualité et la certification ISO 9000 (v2000) est le fruit d'un compromis entre le monde industriel auquel se réfère le service production (la démarche qualité est un outil de rationalisation du travail) et le monde marchand dans lequel évolue le gérant chargé des ventes (la démarche qualité est un argument commercial indispensable sur un marché tendu et récemment confronté à des crises sanitaires).

Dans un GAEC, la certification AB est le fruit d'un compromis entre le monde civique (le choix d'une méthode de production en accord avec les valeurs militantes) et le monde marchand (la recherche de valeur ajoutée permettant de compenser les contraintes supplémentaires liées à la production biologique). Dans une exploitation agricole, l'adhésion au réseau FARRE et la certification « agriculture raisonnée » correspond à un compromis entre le monde de l'opinion (l'importance de l'opinion des autres, en l'occurrence ceux que les agriculteurs nomment les « non-agriculteurs » et qui sont supposés avoir une mauvaise image des agriculteurs particulièrement en Bretagne) et le monde industriel (où l'on va pouvoir justifier des pratiques performantes de l'agriculture intensive).

Si l'on considère maintenant le rapport aux bénéficiaires des services, on peut également distinguer différents cas de figures. Ainsi dans la mutuelle de santé, le rapport à l'adhérent mutualiste est le compromis entre le monde marchand (le bénéficiaire est le client d'un service, il est pour cela en relation avec les salariés de la mutuelle) et le monde civique, garant du fonctionnement démocratique et mutualiste. Dans le cas de

l'association de services aux personnes, le monde marchand est toujours présent notamment dans le discours de certains salariés mais aussi de certains usagers ou de leur famille qui sont clients d'un service indépendamment d'une adhésion au projet associatif. La confrontation avec le monde marchand se fait moins ici avec le monde civique qu'avec le monde domestique dans lequel s'inscrivent certains administrateurs au nom de la tradition, des valeurs de la famille et de la ruralité.

De la même façon, le rapport au citoyen pour les parties prenantes internes de la commune est un compromis entre plusieurs mondes. La pratique des élus renvoient pour certains, au monde civique par la recherche de l'intérêt général et dans la prise de décision qui peuvent jusqu'à heurter certains administrés et pour d'autres, au monde domestique, par la recherche moins de l'intérêt général que de la paix sociale. Enfin, c'est au monde industriel que se réfèrent les techniciens de la commune soucieux de la qualité et de l'efficacité de la prestation fournie.

Par ces illustrations, on mesure mieux ainsi la difficulté à l'échelle du Pays, à trouver d'une part, des objets sur lesquels il sera pertinent de travailler et, d'autre part, à construire des compromis entre des mondes potentiellement plus divers et éloignés les uns des autres.

L'élaboration participative de la nouvelle charte à travers l'expérimentation, a donné lieu à des rencontres entre ces différents mondes. Les organisations se sont alors rencontrées sur un objet : la charte de territoire, qui elle-même, est source de conflits inhérents au concept de développement durable. C'est ainsi sur la base de cette double source de conflit (l'appartenance des organisations à des mondes différents et les conflits de logiques entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux liés au développement durable), que nous avons pu observer comment se sont construits les compromis pour l'élaboration de la charte.

## Conclusion

Au niveau conceptuel dans les domaines des sciences de gestion et de l'économie, la notion de stratégie émergente est apparue pertinente. Dans notre cas, les acteurs ont pu s'approprier la construction de la stratégie sur un territoire, dans un milieu, celui du développement local et des petites collectivités, où les approches de planification (plan local d'urbanisme) et de gestion de projet occultent parfois la construction de la stratégie dans l'action. Le processus suivi contribue donc à favoriser des démarches participatives. Ces démarches reposent, d'une part, sur une meilleure identification des parties prenantes rendue possible par la transposition au territoire de théories managériales et, d'autre part, sur la construction de compromis explicitée par l'économie des conventions. Le processus permet enfin une prise en compte, certes timide, mais effectivement opérationnelle du développement durable.

Toutefois, le temps alloué à cette expérimentation ne permet pas, aujourd'hui de repérer toutes les interactions potentielles entre évaluation croisée et stratégie locale de développement durable. En effet, la prise en compte des recommandations, la mise en œuvre des plans d'actions et de la nouvelle charte, la contribution à la part émergente des stratégies des entreprises et du territoire sont difficilement évaluables dans la temporalité qu'impose le cadre d'une telle recherche.

Cette recherche-action permet néanmoins d'ouvrir deux perspectives. Une évaluation de ses effets sociaux devrait utilement être menée dans quelques années non seulement pour mesurer l'impact de l'expérimentation sur le développement des démarches participatives associant une plus grande diversité de parties prenantes mais aussi pour mesurer la contribution du bilan sociétal, voire de ses éventuelles répliques, à l'élaboration de stratégies dans les entreprises et dans le territoire.

Cette expérimentation pourrait également être démultipliée dans d'autres territoires à des fins de comparaison sur les méthodologies et les effets sociaux. Les limites dues notamment à la lourdeur de l'outil et aux coûts engendrés devraient alors être évitées. L'utilisation des technologies de l'information et notamment de l'internet serait probablement un des moyens pour alléger les coûts de consultation et de traitement, à l'instar du passage du bilan sociétal et de ses suites dans de grandes mutuelles d'assurance.

Enfin, cette recherche-action permet de conforter le concept de « Territoire Socialement Responsable<sup>®</sup> » (TSR), initié par le réseau européen REVES qui en donne la définition suivante : « *une autorité locale qui met*

*en cohérence toutes ses politiques de façon transversale, en référence à un modèle de développement durable respectant un équilibre entre les dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales, dans le double paradigme « agir localement, penser globalement et penser globalement, agir localement », dans le temps présent tout en préservant l'avenir, en s'appuyant sur un processus de bonne gouvernance et qui sensibilise et mobilise l'ensemble des acteurs du territoire à avoir un comportement responsable. Un territoire socialement responsable doit pouvoir offrir une qualité de vie en tous lieux et des cadres de vie acceptables par tous, y compris bien entendu dans l'autorité locale en tant qu'organisation » (CECOP, 2003).*

Au regard de cette définition, on repère trois traits caractéristiques (spécifiques à l'expérimentation support de la présente recherche) de ce que pourrait être un « Territoire Socialement Responsable<sup>©</sup> ». Tout d'abord, le Pays de Brocéliande, par une volonté politique traduite par une contribution financière, a encouragé des acteurs de son territoire à s'engager dans des démarches de progrès de responsabilité sociale. Il a incité des entreprises, une association, une mutuelle et une commune de son périmètre géographique à intégrer de manière active le développement durable dans les activités qu'elles poursuivent. La nouvelle charte du Pays de Brocéliande se réclame du développement durable comme l'a prévu le législateur. Par leur participation à son élaboration, les acteurs du Pays de Brocéliande sont les garants de la réalité et de la mise en œuvre effective dans les actions à venir du concept de développement durable. Enfin, le Pays de Brocéliande s'est montré en capacité d'être exemplaire en impliquant le GIP-LD, structure support du Pays, dans une démarche d'évaluation de sa propre responsabilité sociale. En engageant sa responsabilité dans ses modes de fonctionnement et d'organisation interne, le Pays a confirmé sa volonté d'être en cohérence par rapport à une démarche plus globale, à laquelle il invite les autres acteurs du Pays.

Ces caractéristiques propres à l'expérimentation du « Bilan Sociétal dans un territoire » réalisée avec le Pays de Brocéliande en font une expérience pilote. Elles permettent d'inscrire l'expérience dans une déclinaison possible de ce que pourrait être un territoire en démarche de progrès, un « territoire socialement responsable ».

## Bibliographie

- Abdelmaki L., Mundler P., 1997, *Économie de l'environnement*, Paris, Hachette.
- Beccatini G., 1992, « Le district marshallien : une notion socio-économique » in Benko G., Lipietz A., *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.
- Beuret J.-E., Trehet C., 2001, « Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales », *Le Courrier de l'environnement*, n°43, mai.
- Bodet C., Picard D., 2006, « Le bilan sociétal<sup>©</sup> : de la prise en compte des intérêts contradictoires des parties prenantes à la responsabilité sociétale », *Développement durable et Territoires*, <http://www.revue-ddt.org>, janvier.
- Boltanski L., Thevenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Capron M., Quairel-Lanoizelee F., 2004, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable, Acteurs, Enjeux, Stratégie*, Paris, La Découverte.
- Capron M., 2003, « Un nouvel instrument d'auto-évaluation des organisations : le bilan sociétal », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, n°spécial, mai, p. 55-70.
- Cariou Y., 2004, « De la coopération agricole à la coopération territoriale », *Pour*, n°184, décembre, p. 31-37.
- Cariou Y., 2003, « Le bilan sociétal dans une coopérative agricole : une démarche participative pour s'ouvrir au territoire », *RECMA*, n° 290, novembre, p. 41-55.
- Cariou Y., Fournie S., Wallet F., 2005, « Le bilan sociétal : un outil de management pour renforcer l'ancrage territorial et la responsabilité sociale des coopératives agricoles », *Développement durable et territoires*, dossier 5.
- Carroll A.B., 1979, « A three dimensional conceptual model of corporate performance », *Academy of Management Review*, vol. 4, n° 4, p. 497-505.
- CECOP/CJDES, 2004, *L'étude d'une démarche commune d'évaluation de la RSE au sein des coopératives européennes*.
- CECOP/REVES, 2003, *La responsabilité sociale des territoires, une transposition du concept de la responsabilité sociale des entreprises aux autorités locales*, mai.
- Dontenwill E., 2005, « Comment la théorie des parties prenantes peut-elle permettre d'opérationnaliser le concept de développement durable pour les entreprises ? », *La Revue des Sciences de Gestion*, Direction et Gestion, n° 211-212, mai, p. 85-96.
- Fournie S., 2004, *Contribution du bilan sociétal au positionnement territorial des coopératives agricoles, exemple de la Sicaseli, coopérative d'approvisionnement du Ségala Limargue (46)*, Mémoire d'ingénieur de l'ESAP, 82 p.

Freeman R.E., 1984, *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Massachusetts, Pitman Pub. Inc.

Gontcharoff G., 2000, « La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative », 2001, *L'Odyssee municipale*, Tome 8, Paris, ADELS.

Koenig G., 1998, *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Paris, Economica.

Pecqueur B., Zimmermann J. B., 2004, *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier.

Sébastien L., Brodhag C., 2004, *À la recherche de la dimension sociale du développement durable*, *Développement Durable et Territoires*. Dossier 3, <http://developpementdurable.revues.org/document1133.html>

## Notes

<sup>1</sup> La recherche dont rend compte cette communication, s'inscrit dans le programme de recherche initié par les Ministères de l'Écologie et de l'Équipement sur *les politiques territoriales et le développement durable*. Cette consultation est issue « du constat que, bien que la notion de développement durable soit depuis une quinzaine d'années de plus en plus présente dans les discours et les actions des responsables politiques territoriales, elle semblait peu intéresser la communauté scientifique ».

<sup>2</sup> Extrait de la plaquette de présentation du bilan sociétal du CJDES.

<sup>3</sup> Enregistré à titre de marque en 1996 afin de contrôler l'obtention de la désignation de « bilan sociétal ».

<sup>4</sup> Cadres dirigeants, salariés, sociétaires, clients, fournisseurs, élus politiques...



## 4 - DÉVELOPPEMENT DURABLE ET GESTION DES RISQUES DANS L'URBAIN DIFFUS

*Michel TEULE, CERFISE*

### I - Rappel de la démarche : terrains, objectifs et méthode

Dans la périphérie des grandes villes de nombreuses régions françaises, telle la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la diffusion de l'habitat individuel qui s'est réalisée depuis les années 1970 grâce à des politiques peu enclines à la prospective et sur des lieux non préparés par des aménagements, posent à présent des questions en matière de développement local et de qualité environnementale.

Où peut-on construire ? Avec quel impact sur le paysage ? Sur l'environnement ? Pour quelles populations ? Comment peut-on équiper pour prévenir les risques d'atteinte à la durabilité des ressources ? Quels changements de pratiques dans les usages et la gestion de l'espace s'avèrent nécessaires ? Non exhaustives, ces interrogations sont autant de préoccupations pour les décideurs et gestionnaires locaux. Elles posent l'enjeu du devenir de nombreuses communes situées dans les espaces d'influence des grandes agglomérations où, aux risques naturels, technologiques et industriels très présents dans la région viennent se surajouter, en les aggravant parfois, ceux liés à l'anthropisation des espaces naturels et à l'urbanisation désordonnée de secteurs jusque-là dédiés à l'agriculture.

Les élus des communes concernées sont généralement proches de leurs administrés et par là, pris dans un jeu complexe de relations qui rend parfois difficile, sinon le discernement, du moins la prise de décision dans l'affrontement permanent des intérêts particuliers avec l'intérêt commun, tout particulièrement en matière foncière et d'attribution de permis de construire.

Pour autant, l'environnement ne peut être protégé que par les intéressés eux-mêmes, par ceux qui jouissent des ressources du territoire. Et chacun est sans doute persuadé qu'il agit de manière à ce qu'il en soit ainsi, rejetant bien souvent la cause des risques sur les pratiques d'autrui au premier rang desquelles celles des décideurs.

Au point de départ de notre recherche réside l'hypothèse que peuvent s'opérer des changements de pratiques sociales et individuelles dès lors que sont associés intérêts particuliers et enjeux collectifs. À travers une stratégie d'action « gagnant/gagnant » il s'agit de permettre l'émergence d'une conscience et d'une participation locale avec le retour à sa juste place de la question des devenirs possibles des territoires, celle de la qualité du cadre de vie prise dans son acceptation la plus large.

Cette hypothèse de départ en entraîne une autre : pour impliquer les habitants et les usagers dans le développement de cette qualité - enjeu pour chacun - il est nécessaire de les associer, à partir de leurs propres préoccupations, très en amont dans un processus d'élaboration d'une stratégie environnementale locale perçue comme une stratégie non seulement de préservation des acquis environnementaux, mais aussi de développement local, et à partir de laquelle peuvent être prises des décisions de projets à réaliser. Ces projets peuvent être lourds ou légers, ne concerner que des aspects de gestion (par exemple tri des déchets) ou bien des choix de réalisation d'équipements (par exemple un réseau ou système d'assainissement), voire de densification. L'important est de commencer à agir en connaissance de cause et en connaissance des impacts d'un projet particulier sur l'ensemble des domaines d'organisation de la vie locale et en matière de qualité.

Mais pour cela, nous avons été amenés à une troisième hypothèse, celle que, pour initier un tel mouvement il est nécessaire de le faire à partir d'une échelle de territoire que nous qualifions de proximité, celui de quartiers ou sous espaces communaux ayant du sens par rapport à des problématiques techniques et pratiques mais aussi sociales. Des espaces, en somme, capables de constituer un « milieu » (au sens de A. Berque).

Il pourrait être objecté qu'une telle démarche serait plus pertinente si elle était conduite à l'échelle d'une commune entière, voire d'une intercommunalité car, après tout, ne venons nous pas de tracer le cadre même de l'association des citoyens à la réalisation d'un Plan d'aménagement et de développement durable, voire d'un Plan local d'urbanisme ? Cela n'est pas certain, car dans une démarche de sensibilisation/implication, il est avéré que plus l'échelle territoriale est large, plus la distance entre intérêts particuliers et enjeux collectifs se fait

grande et immatérielle et moins la participation des habitants est concrète et porteuse d'effets de long terme. La réciproque étant vraie pour des élus qui, bien souvent encore, ne voient dans les modes légaux de concertation qu'un moyen d'information et non d'élaboration, élus qui par ailleurs ont encore parfois à apprendre tout l'intérêt de véritables démarches de concertation.

L'approche micro locale qui est ici mise en œuvre n'en implique pas moins la réintégration des problématiques abordées dans un cadre élargi : communal, intercommunal, régional et par rapport à des enjeux plus globaux.

En proposant d'explorer la question de la gestion et du devenir des espaces d'habitat dispersé et de l'étalement urbain au regard des enjeux du développement durable, nous avons voulu conduire, à la fois :

- une réflexion sur le phénomène lui-même dans le contexte particulier de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;

- l'observation, à partir des modes d'intervention sur ce phénomène, de la possibilité de modes de gouvernance territoriale soucieux d'engager chacun (élus, techniciens et habitants) dans la mise en œuvre de pratiques (politiques, de projet, quotidiennes) capables de limiter les impacts négatifs de ce mode d'occupation de l'espace des périphéries urbaines aussi bien en matière de qualité environnementale, de préservation des ressources, que de capacité d'un développement local ne laissant personne en chemin.

### **Les terrains : trois espaces communaux spécifiques**

Choisir, tenir et retenir trois terrains d'étude n'a pas été la chose la plus simple de notre recherche. Cela en fait partie toutefois. Nous avons pour cela visité une quinzaine de villes de petite taille dans l'ensemble de la région, discuté de la problématique de l'habitat dispersé avec des élus, des administrations, des habitants. Neuf d'entre elles ont fait l'objet d'une sollicitation spécifique pour s'engager dans le projet. Après des altermoiments, trois communes sont effectivement engagées : Veynes dans les Hautes-Alpes, Robion dans le Vaucluse et Auriol dans les Bouches-du-Rhône (cette dernière sous l'impulsion de la communauté d'agglomération est la toute première commune à avoir répondu à la sollicitation et à s'être engagée dans l'action).

### **Outils et méthode**

Chaque zone d'habitat diffus est le résultat d'un faisceau de circonstances, causes et décisions qui s'inscrivent dans un contexte géographique, historique, souvent culturel et politique différent et singulier, les préconisations pour en améliorer la qualité environnementale et sociale doivent prendre en compte la réalité des terrains, leur complexité et leurs contradictions pour avoir une chance d'être appliquées et non pas simplement faire valoir le règlement ou le « coût des tuyaux ». C'est à cette fin que les outils que nous construisons et expérimentons visent à décoder la réalité perçue et vécue à partir des dimensions environnementales, sociologiques et urbaines.

La restitution des observations à fin de débat public se fait au moyen d'une grille, somme toute assez simple à lire, la « grille de diagnostic qualité/vulnérabilité ».

La décision d'actions, conséquence du débat public, fait l'objet de la rédaction d'un tableau de bord de suivi de la qualité compréhensible et utilisable par tous. Sa fonction est d'être tout à la fois un outil d'aide à la décision et de suivi des améliorations en continu. Il permet d'accomplir « en connaissance de cause » des choix partagés d'orientation, pour l'amélioration de la qualité, ceci tout autant en termes d'équipements à réaliser que de changement dans les pratiques individuelles et collectives. Au mieux, il doit pouvoir devenir un des points d'appui pour la définition de stratégies locales de développement durable soucieuses de la préservation des ressources, de leur reproduction et de leur partage équitable.

Il s'agit ici du transfert et de la réécriture d'outils issus du management environnemental (Plan environnement entreprise et Plan environnement communal). Il s'agit d'offrir un cadre pratique susceptible d'entraîner et de soutenir une démarche délibérative, de sensibilisation et d'engagement à l'action et au changement. L'objectif, à travers les expérimentations est d'établir des références locales diffusables d'un processus d'évaluation de

l'amélioration de la qualité des sites en eux-mêmes et dans leur relation avec des territoires plus vastes qui leur donnent sens.

Adaptée en fonction des configurations locales, la démarche se déroule en quatre temps :

*Temps 1* : Le diagnostic : rassembler les différentes expertises (politiques, techniques, habitantes) sur le territoire. En tirer une lecture de l'espace, de ses enjeux, de ses contraintes ;

*Temps 2* : Le partage des expertises : temps du débat pour lequel il est posé un principe d'équivalence des points de vue ;

*Temps 3* : La construction d'un outil d'évaluation et de suivi de la qualité du site : définition partenariale des indicateurs de qualité, hiérarchisation des problématiques, faisabilité ;

*Temps 4* : Choix des actions à entreprendre.

La référence au développement durable implique, *a priori*, la prise en compte d'une complexité de champs (environnemental, paysager, patrimonial, urbanistique, foncier, économique...) et de leurs inter-relations, mais chaque site recèle ses problématiques spécifiques qui ordonnent la hiérarchisation des thèmes et surtout les orientations et les investissements des politiques locales :

*Auriol* : Arrêt de l'urbanisation au risque des mouvements de sols, de la difficulté d'accès des secours en cas de sinistres ; rénovation et développement du réseau d'alimentation en eau potable ; recherche et sensibilisation de technologies performantes en matière d'assainissement individuel ; développement du compostage...

*Veynes* : Réorganisation urbaine, densification modérée, transfert de domanialité, création de voies, équipements et espaces publics...

*Orion* : Raccordement au réseau public, réflexion sur le schéma d'assainissement, poursuite de l'urbanisation ou non et de quelle manière...

## II - Évaluation croisée et développement durable

En quoi une évaluation croisée peut-elle être support d'une dynamique territoriale de développement durable ?

Cette question en pose une autre en préalable : que croise-t-on dans l'évaluation ? *A priori* le croisement se fait/doit se faire, au sein de deux champs : l'un technique (les thématiques d'action), l'autre politique (les jeux d'acteurs).

### A - Le champ technique

C'est ici le domaine du diagnostic, de l'état des lieux nécessaire afin de construire une connaissance partagée du site et de ses enjeux. Ce sera aussi celui de l'évaluation en continu des améliorations souhaitées. Il est possible de supposer, en la matière, qu'une approche thème par thème est suffisante et nombre de politiques locales et de PLU sont élaborés de cette manière. L'adhésion à l'idée générale de développement durable impose cependant de sortir des empilements sectoriels pour construire un modèle dynamique d'analyse du territoire capable d'intégrer autant que de besoin de nouvelles thématiques, de nouvelles données et de les mettre en relation avec l'ensemble. En ce sens, c'est du moins un de nos présupposés, une approche guidée par le développement durable ne peut pas faire l'économie d'une analyse systémique.

Ceci est imposé par la reconnaissance de l'interaction entre les différentes thématiques qui structurent le territoire, lui donnent sens ou pour le moins un contenu : pour lui-même et au sein d'espaces et de problématiques plus englobants. Prenons en exemple le transport à la demande. Il doit pouvoir répondre au besoin de la diminution de l'usage des véhicules individuels dans des secteurs non accessibles au transport en



commun classique ; il agit sur la demande en combustibles et sur la qualité de l'air, voire sur le renforcement des liens sociaux par les rencontres qu'il peut générer, par l'intégration locale qu'il peut favoriser pour des personnes peu mobiles ou isolées. L'exemple peut sembler secondaire, voire d'implication marginale. Il ne s'agit pas d'en juger mais bien de le replacer dans un ensemble plus complexe et d'en comprendre toutes les implications, étant entendu que le développement d'un tel service à la personne ne peut pas s'envisager de façon durable à la seule échelle d'un quartier, ni même d'une commune. Une telle question pose plus simplement celle des déplacements et des accès aux lieux d'habitat, de leur possible transformation ou non, et à quel prix, pour quels résultats. Rendre plus accessibles des espaces d'habitat diffus c'est aussi de manière impérative les rendre plus constructibles. Ce qui peut être possible ou non, en fonction des sites. Si cela ne l'est pas, la question de l'offre foncière sur d'autres espaces peut s'avérer indispensables. Si cela l'est, la question des équipements de base (accès, eau, assainissement, énergies) devient incontournable. Il est possible d'objecter que cela est aussi le cas dans l'alternative précédente mais les réponses ne seront sans doute pas les mêmes et leur coût pour la collectivité très différents tout comme l'impact écologique.

Cette approche est très sommaire ; elle mérite de meilleurs développements. Son recours ici n'est pas pour elle-même, mais simplement pour souligner l'interaction entre les différents thèmes et thématiques d'aménagement, de gestion et de développement local. Nous aurions pu tout autant appeler l'exemple de l'assainissement (individuel ou collectif ? Avec quels modalités de contrôle ? Pour quels impacts sur l'environnement ?), ou bien celui du drainage des eaux de pluies, de la collecte des déchets et de leur gestion, etc...

Nous le voyons ici, un domaine d'action ou un autre ne peut pas être pensé, organisé, programmé d'une manière totalement isolée. Il est nécessaire à chaque fois d'anticiper sur les impacts possibles sur d'autres domaines. Et aussi sur les possibilités de réalisation que celles-ci soient techniques, économiques et/ou politiques. C'est peut-être cela avant tout qui est l'apport du développement durable à la gestion et à la politique locale. La reconnaissance et la prise en compte de l'interaction des différents domaines d'action. Ce qui conduit à observer les transformations induites par les choix d'intervention sur tel ou tel domaine non pas tant, ou non pas uniquement, dans ce qu'elles résolvent « immédiatement » que dans ce qu'elles mettent en déséquilibre dans le système local et imposent en matière de réorganisation.

## **B - Le champ politique**

Ce champ est celui des acteurs et des jeux de forces d'organisations mobilisées pour, tout à la fois, réaliser le diagnostic, poser les enjeux, faire le choix des actions à entreprendre « en connaissance de cause ». Il est au cœur même de ce que le développement durable, à notre sens, impose en matière d'« institutionnalisation » (au sens de A. Touraine).

Nous sommes ici au niveau du changement des rapports sociaux : des changements de pratiques en matière de définition et de suivi des politiques locales tout autant que des comportements individuels. À notre sens, le développement durable est porteur d'une « vision du monde » radicalement réformatrice qui, pour se développer, demande l'instauration de nouvelles pratiques. Ce à quoi l'évaluation croisée tente de participer. Le croisement est ici celui des regards, c'est-à-dire de la place à laquelle sont émises les expertises : habitants, décideurs politiques, techniciens. Sa réalisation pose la possibilité même du changement - possibilité n'est pas effectuation, bien sûr, mais n'en constitue pas moins une première étape indispensable.

Certes l'observation en matière de processus de sensibilisation, de confrontation des expertises et de décision que nous menons à partir du suivi des trois terrains rapidement présentés ci-dessus, tient plutôt du dispositif expérimental que de la simple observation d'un phénomène politique. Pour autant et à des degrés divers, la démarche participative, l'association des habitants à certaines décisions tend à pénétrer tant bien que mal les pratiques communales et intercommunales. Mais bien souvent il ne s'agit que d'une « coopération symbolique » ayant pour finalité l'information, au mieux la consultation « légitimante » sans la contrainte pour les élus de tenir compte des avis émis.



Le dispositif que nous avons proposé de mettre en place aux équipes tend pour le moins de dépasser ces modes édulcorés de la participation. Cependant, dans notre sollicitation aux communes nous ne pouvons pas faire beaucoup plus que de proposer une démarche consultative au terme de laquelle la décision finale ne peut appartenir qu'aux élus. Ceci ne signifie pas pour autant que cette décision ne puisse pas être argumentée - ce qui doit faire partie de la pédagogie réciproque entre élus et administrés : accepter ou comprendre que toute bonne idée n'est pas toujours réalisable dans l'instant, envisager des décisions à court, moyen, et long termes sous conditions explicites... Et puis, des expériences ont montré qu'en matière d'association des habitants à l'évaluation des politiques publiques, particulièrement dans des communes de petite taille, commencer c'est déjà ouvrir la porte à la démocratie délibérative. Ce qui ne peut pas ne pas laisser quelques traces dans les manières de faire des élus, mais aussi dans les pratiques quotidiennes des habitants et au final d'entamer un processus de transformation des acteurs en citoyens actifs. Plutôt que de poser la concertation comme un principe de base de la réalisation de l'évaluation et des choix qui doivent en découler, il est apparu plus pertinent de parler d'élaboration commune et d'échange de point de vue pour que les décisions soient prises « en connaissance de cause ». Plus qu'un discours, c'est une posture qui entre en résonance avec celle d'élus qui sont sensibles à l'idée d'amener leurs administrés à s'approprier la politique locale, ses enjeux, ses contraintes, ses possibles ou non. Ce qu'ils associent sans difficulté à la nécessité même de promouvoir une politique soucieuse de « développement durable ».

Qu'on nous comprenne bien, nous ne nous posons pas en « sachant » ou en « ingénieur » de la citoyenneté ou d'une démocratie nouvelle. Notre démarche est participante au sens très classique de l'observation anthropo-sociologique. Mais elle est aussi expérimentale : nous posons, en accord avec les acteurs locaux, le cadre du laboratoire, ou plutôt du jeu auquel nous-mêmes allons participer, tout comme les élus, les techniciens communaux ou intercommunaux, les habitants, chacun sachant pertinemment la place occupée par l'autre et l'enjeu de la démarche, mais pas pour autant l'ensemble de ses implications pratiques. Et c'est bien ceci finalement que nous cherchons à comprendre et expliquer à travers la conduite et l'observation du processus d'évaluation de la qualité des sites pour la définition d'action visant à leur amélioration.

Conjointement à la production d'outils et à l'expérimentation d'une méthode participative et pour en mesurer la pertinence, ce qui doit être réalisé aussi, c'est l'observation et la compréhension des processus en mouvement capables de promouvoir des changements. Pour ce faire nous devons passer d'une observation en termes de « groupes d'acteurs » à une analyse en terme de « groupes sociaux », c'est-à-dire en groupes rassemblés par une cohérence interne quant aux représentations, aux manières de faire, aux objectifs... Ou, ce qui revient au même, des groupes qui, au sein des processus en cours ou à engager, se révèlent être porteurs de forces et de logiques cohérentes. Des groupes dont la pratique peut se révéler orientée, soit vers le maintien des situations telles qu'elles préexistent, soit vers leur transformation.

On comprend, dès lors, que les « groupes sociaux » ainsi définis peuvent très bien se constituer d'une façon transversale à différents groupes d'acteurs définis suivant leur position institutionnelle. L'identification et l'analyse des actions induites par ces groupes reposent dès lors sur une série de questions : Comment se rencontrent les acteurs ? Sur quelles actions se réunissent-ils ? À quels moments ? Qui ordonne le jeu (rôle prépondérant donné à un acteur ou réelle coproduction et implication de chacun) ? Mais aussi : où et comment s'opère la circulation, la mobilité des représentations ? C'est, ici, la question de l'auto-transformation du système qui est en jeu : où se situent les différents acteurs les uns par rapport aux autres ? À quel(s) niveau(x) des actions liées à la politique foncière et du logement chacun s'implique-t-il ? De quelle écoute chacun bénéficie-t-il ? Qu'est-ce que l'ensemble de ces relations produit par rapport aux différents objectifs ?

Ainsi, les logiques propres à chacun de ces « groupes sociaux » et les effets de leurs relations et des relations qu'ils entretiennent avec l'environnement, demandent à être observés et analysés non pas pour eux-mêmes, mais par rapport à leur plus ou moins grande pertinence au regard du postulat de la recherche.

Ce mode d'approche nous conduit à formuler l'hypothèse qu'une action ne peut produire les effets attendus qu'à partir du moment où, dans sa démarche, elle est capable de constituer une cohérence ou un système fonctionnel non seulement dans le groupe restreint des participants à un projet donné mais, aussi, vis-à-vis de son environnement. Dans cette perspective, les modes de production des projets (les processus) ne sont pas neutres et surdéterminent la possibilité de leurs plus ou moins grandes réussites vis-à-vis de l'objectif politique.

En référence à cet objectif, le processus de l'action doit donc favoriser le passage de l'idée du changement à ce changement en actes qui influence en retour les modes d'implication des différents groupes d'acteurs. Mais pour saisir la possibilité de ces passages, il est nécessaire de passer d'une problématique du contenu des activités à une problématique des formes qui permet de rendre compte des démarches en s'affranchissant des types d'activités. L'auto-transformation n'est plus perçue, dès lors, à partir de ce qui est produit pendant l'action mais, avant tout, du comment on produit des relations qui s'instaurent et se modifient entre les « unités productives » (les acteurs) et entre les « unités productives » et l'environnement.

La proximité générée par la participation à un même projet local entre acteurs ou groupes d'acteurs impliqués est loin de garantir l'existence d'une unité fonctionnelle. Des acteurs voisins (décideurs politiques, promoteurs, propriétaires, habitants) peuvent être engagés dans le projet sans que leur implication propre ne relève de la même cohérence dans la mise en œuvre de l'action, et ainsi ne pas construire une dynamique capable d'appropriation des contenus par chacun et productrice de changements.

Qu'on nous comprenne bien pourtant : le phénomène bloquant pour l'émergence d'un processus de transformation ne réside pas tant au sein des antagonismes possibles, dans l'émergence éventuelle de conflits mais, dans l'enfermement de certains groupes d'acteurs à l'intérieur de systèmes d'intérêts ou de représentations propres qui ne sont pas perméables à la confrontation à d'autres systèmes dans la perspective de faire évoluer les conséquences de leur part d'action dans le projet.

De là toute l'importance qui doit être donnée à la qualité de la démarche de concertation conçue comme un processus de coproduction de la politique. Il ne s'agit pas pour autant de produire une « politique partagée » mais bien plus une politique expliquée et comprise dans ses enjeux et les objectifs qu'elle se fixe.

En nous permettant de paraphraser Bernard Jouve, nous dirons que cette démarche va au-delà d'une approche à simple visée pédagogique, du moins d'une pédagogie qui viserait à « éduquer » les participants, en considérant une asymétrie structurelle dans les relations entre le politique et la société civile. Elle va au-delà aussi de la « coopération symbolique » qui ne vise que la transmission d'informations ou la « consultation légitimante », sans obligation pour les élus de tenir compte des avis. Cette démarche de fait, et parce que nous nous trouvons à une échelle de proximité, permet une forme non traditionnelle de médiation entre la société civile et les institutions publiques. Une médiation qui va au-delà aussi des simples rapports de connaissance inter-individuels.

Car, comme cela se repère déjà au cours du processus engagé à Auriol, si une équipe municipale s'expose dans un débat sur les changements nécessaires et possibles pour l'amélioration du site, c'est face à tous les habitants qu'elle le fait. Ce qui ne permet pas, ou du moins réduit, le risque des petits arrangements au bénéfice de quelques-uns et de celui du pouvoir en place.

Les hypothèses qui nous ont conduit à tenter ces expérimentations ne viennent pas de rien. Dans d'autres lieux, avec d'autres équipes et avec des entrées différentes, de telles tentatives de développement de processus participatifs sont accomplies. Pour notre part, nous avons voulu poursuivre une réflexion entamée au cours de l'expérience d'un dispositif instauré, - mais toujours fragile - dans la commune du Beausset dans le Var et qui depuis quatre ans apporte quelques éléments et semble indiquer que pour qu'une évaluation participative soit effective elle demande la mise en place d'un dispositif permanent qui est également celui d'un apprentissage du « travail ensemble ».

Ce dispositif, sans rentrer dans trop de détails, est celui d'un « Comité de réflexion sur les énergies » mis en place, tout en restant informel, à la suite d'une action de sensibilisation à la maîtrise de la demande d'énergie ayant mobilisé associations et institutions locales, services techniques de la ville et élus. Au départ, axé sur la diffusion et la propagation des « bonnes pratiques » domestiques, ce groupe en est venu à s'interroger sur celles de la municipalité et à mettre en place une évaluation permanente. Pour que cela s'opère, il a fallu le long travail de dépassement des clivages politiques ou plutôt des représentations réciproques entre élus et électeurs, politiques et société civile. Les élus ont dû comprendre que les citoyens n'étaient pas là pour juger leur action, mais pour l'accompagner afin de les aider à l'améliorer. Les citoyens ont dû comprendre que les élus ne s'impliquaient pas dans le dispositif à des fins de propagande mais bien pour améliorer leur mode de gestion et de production de la ville. Réciproquement ils ont fait et font encore l'apprentissage que les difficultés de réalisation de projets ou de gestion municipale n'ont pas à être occultés d'une part, et d'autre part, ne sont pas

nécessairement le résultat d'un manque de capacité ou de volonté politique. Il a ainsi été possible de rompre le face-à-face généré par « le rejet de la politique » en réintroduisant la politique dans les relations locales.

Il est possible d'analyser un tel processus en terme d'« institutionnalisation discrète » de la démocratie participative. Elle ne s'est pas faite et ne se fait pas sans heurt, mais a été rendue possible parce que, face à un milieu politique réticent, elle n'a pas été programmée et se réalise dans un cadre qui demeure informel.

Cette expérience nous a conduit au choix méthodologique et stratégique de situer l'action pour les communes en dehors de tout processus normalisé (étude de PLU, de SCOT, etc.) tout en soulignant l'apport possible de la démarche à ces élaborations. De même, plutôt que de poser la concertation comme un principe de base de la réalisation de l'évaluation et des choix qui doivent en découler, il apparaît plus pertinent de parler d'élaboration commune et d'échange de point de vue pour que les décisions soient prises « en connaissance de cause ». Plus qu'un discours, c'est une posture qui entre en résonance avec celle d'élus qui sont sensibles à l'idée d'amener leurs administrés à s'approprier la politique locale, ses enjeux, ses contraintes, ses possibles ou non. Ce qu'ils associent sans difficulté à la nécessité même de promouvoir une politique soucieuse de « développement durable ».

L'évaluation croisée peut ainsi apparaître comme le support d'une dynamique territoriale de développement durable mais où le territoire serait l'échelle de construction partenariale d'élaboration et d'apprentissage de nouvelles références, normes et manières de faire.

### III - Transposabilité des méthodes et processus

Au moment de faire les choix des communes et constatant que le partenariat institutionnel régional que nous avions prévu risquait de ne pas être aussi productif que nous l'avions supposé en matière de capitalisation et de diffusion, il est apparu qu'il risquait de manquer un fondement important à notre démarche. Celui d'une accroche nécessaire au jeu des acteurs à une échelle plus importante, susceptible de faire relais aux résultats escomptés. La recherche avec sa volonté d'action ne peut se limiter à un jeu micro local, celui des quartiers et espaces communaux réduits sur lesquels nous intervenons. Le terrain est aussi celui de l'institution politique ce qui concerne, outre l'échelle communale et intercommunale, celle du Département mais surtout de la Région. Car en matière de définition et de réflexion locales sur les politiques urbaines et de développement il semble que cette institution est la plus à même de faire lien entre elles et avec des démarches plus nationales. Les Conseils régionaux aujourd'hui possèdent une assise et une capacité de faire qui jusqu'à peu étaient surtout portées par l'État décentralisé.

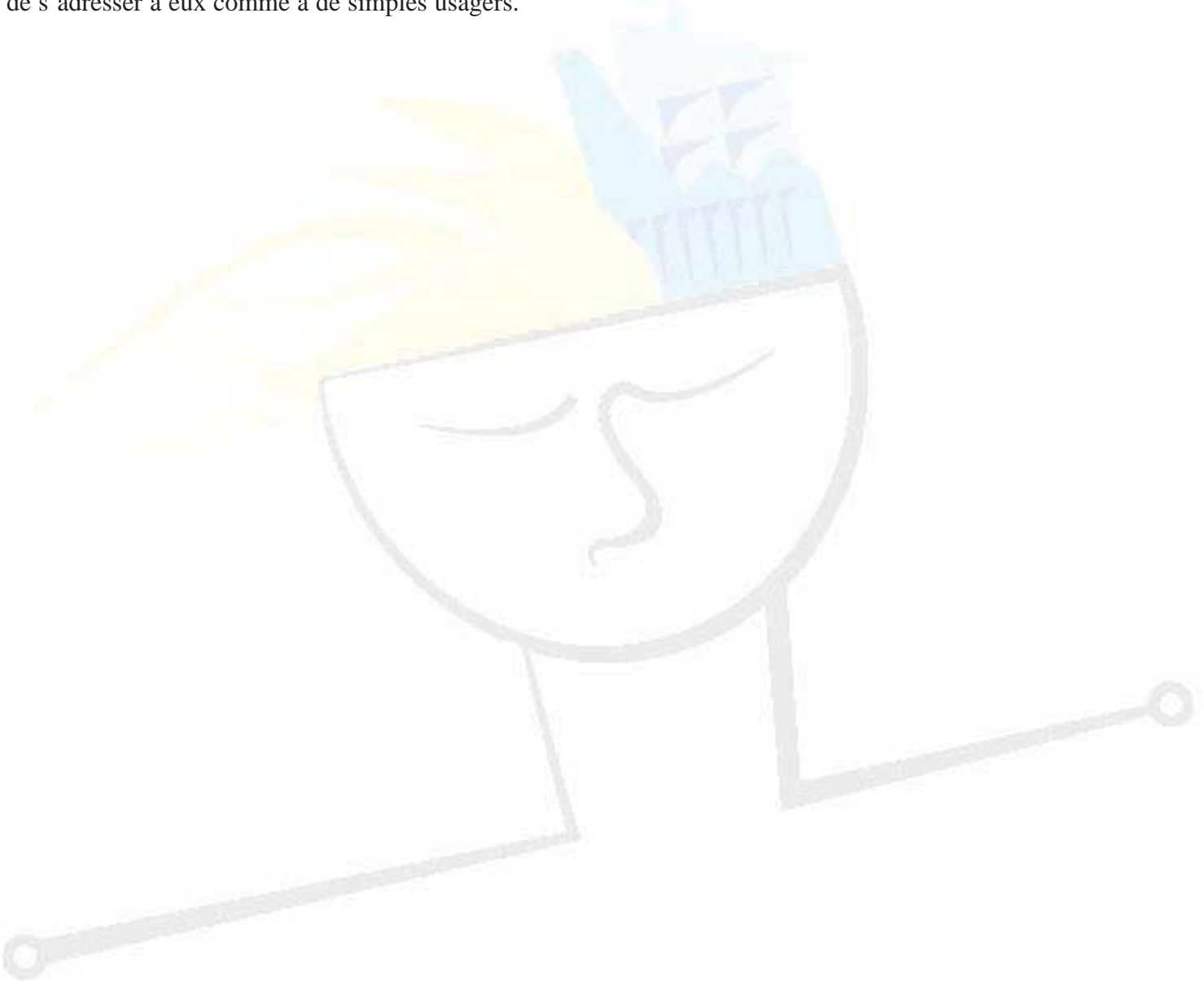
En bref, avant de commencer le travail de terrain proprement dit, ou en même temps, il a fallu rencontrer le lieu et l'instance de la légitimation opérationnelle et politique de notre démarche. Le terrain est devenu pour un temps celui des réseaux de décideurs régionaux, mais aussi des professionnels. Ceci pour que le sens de la démarche soit celui de l'opérationnalité. Ce qui concrètement nous engage au terme de la recherche à avoir mis en forme une méthode et les outils pratiques utilisables et ayant faits la démonstration de leur intérêt.

### IV - Conclusion

Le partenariat privilégié établi avec le Conseil régional tient au constat commun que la question de l'habitat diffus au sein du phénomène de l'étalement urbain n'a pas encore fait l'objet de toutes les objectivations nécessaires ni de la production de toutes les connaissances utiles au développement de politiques adaptées et soucieuses de réponses au cas par cas. Cette question n'en a pas moins été travaillée depuis une dizaine d'années par des acteurs locaux soumis à la nécessité de bricoler des solutions de préservation des équilibres sociaux ou environnementaux, de créer une offre foncière pour la demande de nouveaux habitants ou simplement des nouvelles générations de locaux, ce qui n'est pas toujours équivalent. Avec la croissance démographique de la région, le phénomène agit sur certains territoires comme un révélateur d'enjeux en matière de développement local et impose souvent une approche complexe du fait des emboîtements des différents phénomènes induits. En la matière, pour les décideurs de communes éloignées des grandes agglomérations mais supportant le poids de

leur étalement, une question centrale est bien « comment agir et avec qui » ? Ce qui revient à poser la question de la maîtrise d'ouvrage locale et de sa qualification. Localement les réponses font souvent défaut ou ne sont pas connues, ou alors il ne s'agit que de réponses partielles qu'il s'agit d'identifier et de rassembler. Mais, peut-être encore est-il nécessaire de créer les références pratiques à partir desquelles les savoir-faire pourront s'organiser d'une autre manière, sans *a priori*, en connaissance de cause des effets induits par le développement de ce mode d'occupation du territoire.

Notre recherche s'inscrit dans cette perspective. Non pas pour créer la référence, mais des références locales diffusables, portant la réflexion sur les outils et les modes d'actions avec les acteurs locaux et les processus de développement de mode de gouvernance locale soucieux d'engager les habitants en tant que citoyen et non plus de s'adresser à eux comme à de simples usagers.





## 5 - IMPRESSIONS ET REMARQUES SUR LES PROCESSUS D'ÉVALUATION AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

*André MARTINUZZI, Institut de recherche sur le management territorial, Université de Vienne (Autriche)*

Mes remarques seront fondées sur mon expérience en tant que coordonnateur d'un programme mené dans le cadre du 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> Programme de recherche européen intitulé *EasyEco*, et qui concerne l'évaluation du développement durable. Ce programme porte sur ce qui se passe dans les différents pays d'Europe - à l'exception de la France. Pour cette raison, je suis heureux d'être ici et de voir, à partir des projets présentés, qu'il existe des tendances et des perspectives semblables à celles d'autres pays d'Europe.

Par exemple, la première présentation retrace un processus de méta-évaluation, c'est-à-dire d'une évaluation des évaluations et des évaluateurs. Un tel processus a lieu généralement plus tardivement et est associé au processus d'apprentissage (*capacity building*). Nous avons nous-mêmes conduit une étude de ce type sur 11 pays, pour lesquels nous avons recueilli plus de 100 rapports d'évaluation.

Dans la seconde présentation, nous ont été présentés des outils transférés d'un domaine d'application à un autre, dans ce cas, de l'entreprise à la société. Ici encore c'est une pratique courante dans d'autres pays, même s'il y a encore un besoin de réflexion dans ce domaine. On peut noter un besoin d'apprentissage institutionnel (*institutional capacity building*) de la part des évaluateurs pour assurer la validité de ces transferts.

La troisième présentation a abordé la question de la distinction entre des questions techniques de diagnostic et les questions politiques de prise de décision. À mon sens l'évaluation joue un rôle d'interface entre la science et l'action politique. La recherche présentée propose en fait une sorte d'outil pour améliorer cette interface.

À partir de ces commentaires, j'aimerais ajouter quelques remarques et impressions personnelles concernant le développement durable, fondées sur mon expérience de ces cinq dernières années.

Il y a tout d'abord une question de terminologie. Dans chaque pays, il ne suffit pas d'apprendre la langue, mais il faut aussi comprendre la signification exacte de chaque mot. Pour ce qui concerne le mot évaluation, dans certains pays on parle d'évaluation, et dans d'autres de décision fondée par la preuve (*evidence-based decision-making*) peut-être pour éviter le mot horrible d'évaluateur. Il est vrai qu'au Royaume Uni par exemple, tout le monde a peur que les déclarations de l'évaluateur conduisent à réduire les budgets. Pour cette raison dans ce pays on parle de *evidence-based decision-making*.

Dans certains pays d'Europe de l'Est, quand on parle de l'évaluation du développement durable, on dit évaluation de l'impact environnemental (*environmental impact assessment*). Mais le développement durable n'est pas l'environnement et évaluation ne signifie pas *impact assessment*. Dans d'autres pays, il n'y a même pas de mot pour *evaluation*, seulement *assessment*. Dans d'autres cas, on trouve les mots de surveillance (*monitoring*), d'indicateurs, d'indices composites, etc.

Il est important d'analyser d'où vient cette culture d'évaluation.

On peut identifier trois conceptions ou origines différentes.

Tout d'abord, l'évaluation comme processus de légitimation : chaque fois qu'il est question d'argent, il y a une demande d'évaluation. Quand l'apport financier est élevé, il y a toujours une demande pour savoir si l'utilisation en est efficace : suivez l'argent et vous trouverez du travail pour l'évaluateur. Il s'agit d'évaluation le plus souvent *ex post*, d'analyse coût/bénéfice, menée par des experts du domaine, chargés de juger si le projet est efficace ou non. En Europe, ces analyses sont étroitement liées aux fonds structurels, aux subventions environnementale ou aux aides économiques.

Un autre courant de l'évaluation aborde l'évaluation comme un mode de gestion des conflits. Il s'agit d'études d'impact pour des projets où il y a des conflits potentiellement importants, et en général elles sont

réalisées *ex ante*. Elles reposent sur des méthodes participatives, et la qualité principale de l'évaluateur n'est pas d'avoir des connaissances professionnelles mais qu'il soit neutre vis-à-vis du projet.

La troisième origine de l'évaluation est la plus intéressante : il s'agit de l'évaluation comme mode d'apprentissage. On trouve ce type d'évaluation pour tout programmes, politiques ou projets très novateurs. Ces évaluations cherchent à organiser un retour d'information. Dans ce cas, l'évaluateur est plutôt un consultant chargé de l'organisation de l'évaluation. Aux USA, on parle d'évaluations basées sur la théorie (*theory-based evaluations*, Chen, Rossi) d'évaluation par échantillonnage (*cluster evaluation*, Sanders) et Rist de la Banque Mondiale a parlé de « courants d'information » (*streams of information*) : au lieu de produire des rapports longs de 300 pages, on privilégie des rapports courts élaborés au bon moment, et posé sur le bon bureau du bon décideur.

En fait, ces trois types d'évaluation mis ensemble constituent un nouveau style d'action publique, dans lequel :

- l'intégration constitue un principe directeur (intégration de différents aspects - écologiques, économiques, sociétaux),
- l'évaluation est intégrée dans un système de gestion globale de la société,
- l'évaluation permet d'organiser une gouvernance multi-échelles, internationale, nationale, régionale et locale, voire à l'échelle d'une entreprise particulière.

Pour ce qui concerne l'évaluation au regard du développement durable, on a recensé différents domaines d'application. On peut en citer au moins six :

- *L'étude d'impact à une échelle internationale, européenne ou nationale*, qui est à la mode actuellement : chaque nouveau document, nouvelle réglementation, nouvelle loi doit faire l'objet d'une étude d'impact, et à ce jour il y en a plusieurs centaines, et 40 à 50 nouvelles études sont produites par an.

- *L'évaluation de la durabilité dans le cadre de l'aide au développement (sustainability assessment)*. Il s'agit d'une pratique ancienne : l'aide au développement dans le monde entier s'élève officiellement à presque 80 milliards \$ US, mais dans ce contexte, *sustainability* se traduit par « durabilité ». En général, ces évaluations visent à vérifier que le projet est pérenne, qu'il continue d'exister une fois le financement terminé. C'est donc une façon différente de comprendre la notion de développement durable.

- *L'évaluation des stratégies nationales de développement durable* : celle-ci fait débat. Il existe deux types principaux d'évaluation des stratégies nationales de développement durable. On distingue entre un système de contrôle par les pairs - réalisé par exemple en France mais aussi aux Pays-Bas et en Norvège - et une évaluation scientifique, telle que réalisée en Autriche et en Suisse. À mon sens, le système de contrôle par les pairs ressemble à un groupe d'entraide, tandis que l'évaluation scientifique se rapproche d'une visite chez le médecin. Parfois on a besoin des deux !

- *L'évaluation des fonds structurels* : le budget dévolu aux aides structurelles de l'UE entre 2007 et 2013 s'élèvera à plus de 300 milliards d'euros. L'une des principales questions relatives à l'évaluation des fonds structurels concerne le moment où il faut réaliser ces évaluations. Dans beaucoup de cas, les évaluations se font après la prise de décision ; ensuite on peut dire ce qui aurait dû être fait de façon différente. L'un des enjeux est donc de voir comment mieux associer les évaluations aux processus de planification des actions.

- *L'évaluation environnementale stratégique* : il y a également un débat concernant l'évaluation environnementale stratégique, mise en place dans le cadre d'une nouvelle directive européenne, qui peut se transformer en une étude d'impact plus globale au regard du développement durable (*sustainability impact assessment*) telle que pratiquée au Royaume Uni, aux Pays-Bas et au Canada.

- *L'évaluation des Agenda 21* : enfin, on peut trouver des milliers de projets d'Agenda 21 local sur le site Internet : [www.localevaluation21.org](http://www.localevaluation21.org), où un chef de projet d'Agenda 21 local peut s'auto-évaluer et tester la performance de son projet en moins de 30 minutes.

Ces différents types d'évaluation renvoient à une compréhension implicite du développement durable différente. Ainsi, nous avons réalisé des recherches en Autriche, et demandé aux évaluateurs et aux commanditaires des évaluations ce que le concept de développement durable signifiait pour eux. Ils ont eu des points de vue très différents.

Les différentes conceptions du développement durable peuvent être identifiées via les notions d'approche holistique, de prise en compte du long terme, de prise en compte d'une échelle spatiale et institutionnelle large, d'une approche en terme de risques, en terme de valeurs, de participation publique ou encore de processus. Ces différents critères ou points de vue peuvent être rapprochés, et l'on peut les prendre en compte pendant la phase de conception du projet d'évaluation, pour le choix de la méthodologie, pendant la réalisation du travail empirique, au cours de l'analyse des données, de l'élaboration du jugement et lors de la communication des résultats des évaluations.

Il est important de prendre en compte ces questions même si en général, quand on répond à un appel d'offre on n'aborde pas la question de la signification du développement durable : on veut simplement écrire une proposition qui permette d'obtenir le contrat. Mais il faut se rappeler que cette notion est plus complexe que ce dont vous parlez avec votre commanditaire.

Aux États-Unis il existe une très longue tradition d'évaluation, et une tradition moins longue en matière de développement durable. Quand on écoute les experts du développement durable ils débattent de sujets comme l'équité intergénérationnelle, des trois dimensions du développement durable, de la qualité de la vie, de la participation, etc. Quand les experts en évaluation de l'autre côté de l'Atlantique regardent vers l'Europe ils se demandent ce qu'il y a de spécifique au développement durable, ils pensent qu'il s'agit simplement de nouveaux critères à prendre en compte.

Du point de vue européen, qui a une plus grande tradition en matière de développement durable, on prend une certaine distance avec le débat américain sur l'évaluation qui discute de l'évaluation motivée par la théorie (*theory-driven evaluation*), de la cartographie des résultats (*outcome mapping*), des critères d'évaluation. Ces débats sont menés au sein des sociétés savantes américaines spécialistes de l'évaluation et dans les journaux universitaires, etc. Les experts en développement durable en Europe ont tendance à penser qu'ils sont experts, donc évaluateurs, et se demandent pourquoi ils auraient besoin de toutes ces notions.

Mais si nous rapprochons ces deux perspectives, et c'est ce que nous faisons dans le projet *EasyEco*, on peut voir qu'elles ont des choses en commun. Par exemple l'aspect participatif et l'aspect systémique. Si on met ensemble des experts américains et européens on peut construire des ponts entre les débats autour de l'évaluation participative et la participation comme élément clé du développement durable d'une part, et entre les concepts de l'évaluation systémique et la dynamique des systèmes de l'autre. Cela représente des perspectives de recherches futures très intéressantes.

En conclusion, et pour résumer, on peut voir l'évaluation du développement durable :

- Comme partie intégrante d'un nouveau style d'action publique. Mais peut-on en persuader les élus et les décideurs ?
- Comme fondée sur une compréhension implicite, mais comment communiquer cette idée, éclaircir cette compréhension auprès de nos clients ?
- Comme une confrontation à des problèmes semblables dans différents pays et dans différents domaines d'application.

À cette conclusion, j'aimerais ajouter trois questions supplémentaires :

- Comment établir une évaluation régulière intégrée dans un système de gestion globale ? Afin que l'évaluation ne soit pas juste un événement ponctuel qui a lieu une fois, suivi d'un rapport qui disparaît au fond d'un placard, mais devienne une façon habituelle de mettre en œuvre une politique et d'obtenir un retour d'information ?

- Comment pouvons-nous relier les différents types d'évaluation, par exemple l'évaluation des processus et l'évaluation de performance ? Il est parfois difficile pour le commanditaire de voir pourquoi telle ou telle évaluation est nécessaire.

- Comment pouvons-nous valoriser les évaluations inter-disciplinaires et profiter de leurs apports ? Chaque discipline prétend évaluer et comprendre ce qu'est le développement durable, mais elles sont en concurrence. Il nous faut construire un système de référence commun.





## 6 - DÉBATS

### Sur l'évaluation des politiques publiques

*Claire Gillio* se dit perplexe car, après ce qu'elle a entendu, elle ne voit pas la spécificité de l'évaluation des politiques de développement durable par rapport à celle des politiques de développement urbain. Elle demande si cette nouvelle vision du monde fait qu'il y a un déplacement du champ des évaluations de ce qu'on appelait le développement urbain à celui du développement durable ? Sa deuxième remarque est que, quand on dit évaluation, on parle de qui commande cette évaluation. Or, elle ne l'a pas entendu dans les exposés. Est-ce que c'était de la recherche sur l'évaluation ou des évaluations qui étaient exposées ? Elle trouve enfin que le dernier exposé repose la question du champ. Il est toujours sur le champ des politiques territoriales de développement urbain, mais ce sont les mêmes questions que l'on posait il y a dix ou quinze ans sur l'évaluation des politiques urbaines. Elle pense qu'il y a un important potentiel, peut-être oublié, de ce qu'on appelle maintenant expérimental mais qui était déjà expérimenté il y a quinze ans. Ce n'est plus expérimental et il faut peut-être en tirer les leçons.

*Antoine Goxe* répond sur la question du déplacement du champ : il y a en effet un déplacement de carrières professionnelles qui est extrêmement intéressant à observer, notamment de la part des évaluateurs ou de ceux qui s'érigent en experts ou en spécialistes de ces questions. Des experts se sont construits autour de la participation des habitants à l'échelle des quartiers et réinvestissent fortement le champ de l'évaluation du « développement durable » parce qu'on est dans des processus participatifs. Notre équipe espère dans un an avoir des éléments sociologiques concrets à ce sujet pour montrer ce phénomène. C'est une des hypothèses de l'enquête que l'équipe lance au premier semestre 2007.

Concernant les commanditaires de l'évaluation, il dit ne pas trop savoir où se situe son intervention parce qu'il s'agissait plutôt de voir comment des idées, des modes de critères tentent de devenir légitimes au sein d'une institution. C'est intéressant d'étudier les manières dont une commande politique très générale, outillée « développement durable » à l'échelle d'une région, se transforme en des explorations spécifiques de voies. Il faudrait entrer dans une sociologie des acteurs plus précise et dans les réseaux d'acteurs auxquels ils participent pour voir quelles sont les capacités d'éveil, les contacts qu'ils ont avec tel ou tel chercheur. Dans le cas du Nord-Pas-de-Calais, il y a une grande proximité de vue au sein de la Direction du plan évaluation et la mission environnement.

*Michel Capron* répond à *Claire Gillio* qu'il est surpris de sa remarque parce qu'il ne se retrouve pas du tout dans ce qu'elle a dit ; les évaluations effectuées dans le pays de Brocéliande n'ont rien à voir avec l'évaluation des politiques de développement durable ou de politiques urbaines. Quand l'expérience a commencé, certainement personne sur le territoire de Brocéliande n'avait entendu parler de développement durable. Le développement durable a émergé de cette réflexion. Ce n'est pas la même chose, il craint de s'être mal fait comprendre.

*Claire Cartieaux* complète à propos de Brocéliande en disant qu'au-delà de l'évaluation d'une politique publique, l'équipe a évalué une organisation publique : les comportements d'une commune, d'un groupement d'intérêts public qui porte le pays, et examiné la politique de gestion du personnel, la politique d'achat, de production de services publics en tant qu'organisation. Cette démarche est relativement originale car c'est le croisement des différentes organisations, privées et publiques, qui ont permis d'apporter une évaluation de la charte de territoire et de la faire connaître à la population. L'évaluation est restée relativement méconnue, mais elle a facilité la construction collective d'une charte de territoire du développement durable.

*Michel Teule* ajoute que ce n'est pas tant l'évaluation en tant que telle qui s'expérimente à travers les expériences qui ont été rapportées. À son avis, c'est plutôt celle de la pénétration du développement durable dans

les politiques publiques. L'expérience qu'il a très rapidement rapportée n'invente rien du point de vue de l'évaluation, mais le recours à l'évaluation devient nécessaire et indispensable dès lors que l'on se dit que le développement durable est une approche systémique qui implique l'ensemble des acteurs et qu'il faut les mettre au travail ensemble.

*Jacques Theys* trouve qu'avec la notion de développement durable, on transpose beaucoup de choses qui sont plutôt issues du management des entreprises. Ce qui a été dit sur les méthodes d'évaluation standard, style Banque mondiale, etc., c'est aussi en grande partie dérivé du management des entreprises et cela pose la question de savoir quelle est la place du territorial dans ces méthodes d'évaluation.

### Évaluation *ex post* et empreinte écologique

*Christian Huet* demande à Jacques Theys qui, dans son introduction, a dit qu'aucun exposé n'aborderait la question de l'évaluation *ex post*, si cela aurait pu apporter quelque chose. Est-ce qu'il y a des exemples qui auraient pu être présentés ?

*Jacques Theys* répond que, traditionnellement, quand on parle d'évaluation des politiques publiques, c'est essentiellement l'évaluation *ex post* qui est évoquée, c'est-à-dire de voir comment est mise en avant une politique, qu'est-ce que cela a donné, quels sont les résultats, etc. Là, il y a une ambiguïté, et d'ailleurs cela a été dit par le discutant, André Martinuzzi, quand il a demandé « qu'est-ce qu'on appelle une évaluation ? ». On ne peut pas parler d'évaluation si l'on n'a pas aussi l'idée d'évaluation *ex post*. Dans la plupart des cas présentés, il y a de l'évaluation *ex post*. Mais on s'intéresse surtout au commencement et pas à la fin, pas à comment une politique est mise en œuvre ou est-ce qu'elle est mise en œuvre. En fait, dans une évaluation, il y a beaucoup d'effets d'annonce, on dépense beaucoup d'énergie à construire des systèmes d'information au début d'une politique parce qu'on en fait un outil de communication et l'on ne s'intéresse pas souvent à la continuité de ces évaluations, à la continuité des politiques publiques.

Il ne suffit pas de dire qu'on est bon ou mauvais au départ, ou d'évoquer la situation de l'empreinte écologique, etc. L'empreinte écologique peut être éventuellement un outil de communication ou de sensibilisation, mais ce n'est pas un outil de management des politiques publiques. Mais ce n'est pas seulement le cas de l'évaluation du développement durable, il y a peu de travaux d'évaluation *ex post* des politiques publiques en France.

*Antoine Goxe* dit que lorsqu'il a développé les outils utilisés comme l'empreinte écologique, c'est aussi parce que c'est un enjeu de mobilisation des acteurs et d'abord des élus. Il y a souvent un choc cognitif qui est très important chez les élus par rapport à cela et cela permet aussi de faire entrer en controverse les conventions sur ce qu'il est légitime comme comptabilité de la richesse, du développement et de réintroduire des questionnements avec les représentations de ce que cela implique. L'empreinte écologique a beaucoup de limites en termes d'exactitude scientifique d'un point de vue territorial. Il n'empêche que les tendances apparaissent, qu'elles explosent à la figure quand on regarde cela. C'est aussi important de passer par ce type de médiation pour convaincre.

### L'articulation entre le local et le mondial

*Danièle Poliautre* trouve qu'une question n'a pas été abordée, c'est celle de l'articulation entre le local et le mondial, les différents échelons, l'interaction entre les différents territoires. Il y a actuellement six milliards d'habitants, en 2050 il y en aura neuf milliards ; aujourd'hui la Chine et l'Inde veulent se développer de la même façon que les autres pays. On parle de transversalité, mais jamais comment aujourd'hui 20 % de la population mondiale consomme 80 % des ressources et comment on va faire à neuf milliards d'habitants pour que le développement soit équitable pour tous, dans nos villes mais aussi aux différents échelons des territoires et comment on va gérer cette situation. Elle a apprécié les interventions, mais est-ce qu'on peut continuer de parler de croissance de cette façon, globalement ? Est-ce qu'on peut parler de croissance différenciée et ce jusque dans nos territoires ? Il faut qu'on se pose ce type de question, sur l'articulation territoriale et les différents échelons et les questions posées au niveau international face aux comportements.

Pour *Michel Teule*, le développement durable arrive tout juste dans les terrains d'expérimentation. Pour avoir travaillé sur ces problématiques depuis une dizaine d'années, il pense que cette question ne pourra être abordée que dans une étape future. On est dans une phase aussi d'acculturation, d'accumulation primitive, un choc est en train de se produire, on commence à l'observer dans certains domaines. Les questions que pose Danièle Poliautre sont justifiées, mais de là à demander aux gens qui habitent dans les secteurs d'habitat diffus de réduire leur consommation d'eau car ce serait mieux pour l'Inde, c'est encore un peu tôt.

*Jacques Theys* propose une réponse indirecte à la question posée par Danièle Poliautre, il dit l'avoir posée aussi indirectement quand il a parlé d'idéologie. En fait, on est dans des processus de gouvernance participative. C'est important que les gens participent et la question qu'on peut se poser est : est-ce qu'il faut par ailleurs se définir un cadre minimum à partir duquel on peut parler vraiment de développement durable ? Dans ces processus participatifs, on peut parler de tout, mais si l'on ne parle pas de générations futures ou si l'on ne fait pas un travail de dynamique sur ce qui va se passer dans le futur, si l'on ne parle pas du tout du global, etc., est-ce qu'on peut encore appeler cela de la gouvernance des politiques du développement durable ? Il y a une dialectique entre le fait qu'on donne la parole à tout le monde (est-ce que c'est bon ?) et le fait que, par ailleurs, le développement durable peut avoir un sens minimum. On considère trop souvent qu'on n'a pas à définir un sens minimum *a priori*, qu'il n'y a pas de contraintes à se donner, qu'on peut mettre n'importe quoi dans le développement durable. Et cela lui pose problème.

*Michel Capron* informe que des chercheurs canadiens ont dénombré plus de mille définitions du développement durable. La question est de savoir quels en sont les critères, et dans le bilan sociétal, c'est justement ce qu'ils ont cherché à faire, à donner une appréciation en fonction de quinze critères.

## 7 - TABLE RONDE

### ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE OCCASION DE RENCONTRE ENTRE CHERCHEURS ET PRATICIENS

Pour que le colloque organisé les 16 et 17 novembre 2006 à Tours par le programme *Politiques territoriales et développement durable* (D2RT) ne soit pas qu'un échange entre chercheurs, le petit comité chargé de son organisation a souhaité que chercheurs, élus et praticiens débattent ensemble sur la question de l'évaluation des politiques publiques et sur les questions de formation et de métiers du développement durable. À la première table ronde, animée par *Jean-Charles Castel* du CERTU, étaient invités à s'exprimer une chercheuse, *Yvette Lazzeri*, une élue, *Danièle Poliautre*, un professionnel d'une communauté urbaine, *Jean-Blaise Picheral* et un représentant de l'administration, *Philippe Lagauterie*.

#### La question des indicateurs, un problème politique ?

*Jean-Charles Castel* a choisi de questionner d'abord la recherche sur la question des indicateurs territoriaux du développement durable. *Yvette Lazzeri*, de l'Université d'Aix-en-Provence, explique que la recherche menée dans le cadre du programme D2RT visait à élaborer un référentiel d'indicateurs territoriaux, de type tableau de bord, destiné à des territoires de décision publique. Mais la difficulté de l'exercice est justement ce passage au politique. Les élus refusent souvent de donner des chiffres, elle note une grande frilosité des politiques vis-à-vis des indicateurs. Pour *Jean-Blaise Picheral*, chargé de la prospective à la communauté urbaine de Dunkerque, « la question des indicateurs est un problème éminemment politique ». À Dunkerque, dit-il, nous avons construit des méthodes et des outils d'évaluation, une batterie d'indicateurs globaux, notre référentiel d'indicateurs de développement durable du territoire a été construit à partir des orientations que s'était donné le territoire, mais il n'a pas été adopté par le politique. Non pas qu'ils l'aient complètement rejeté, mais ils n'ont pas osé la transparence, adopter des indicateurs globaux qui montrent l'efficacité des politiques publiques du développement durable lié au territoire fait peur. À la rigueur il est possible de construire collectivement des objectifs à l'échelon communautaire, mais dès qu'on passe à l'échelon supra territorial (le département, la région, l'État ou l'Europe), il n'y a plus de contractualisation possible. Donc comment prendre par exemple un indicateur comme celui de l'amélioration des conditions d'accès à la santé qui dépend de différents échelons ? Les politiques de développement durable aujourd'hui sont spatiales, les indicateurs sont également spatiaux. Dunkerque a choisi des indicateurs peu spatiaux, qui concernent plutôt l'efficacité des axes de développement durable des politiques.

Pour *Danièle Poliautre*, adjointe au maire de Lille en charge du développement durable, la biodiversité des territoires est une richesse. Il faut tenir compte de la diversité. Il ne peut pas y avoir deux *Agendas 21* semblables et, en conséquence, on ne peut pas utiliser des indicateurs qui sont des indicateurs fermés, qui ne sont pas adaptés au niveau local ni au type d'acteur concernés, comme les indicateurs de l'IFEN ou ceux de l'ONU car ils nécessitent quasiment un logiciel pour apprécier la durabilité du territoire ! Elle pense que c'est au citoyen de pouvoir apprécier si l'on va dans le sens du développement durable.

#### Chercheurs, praticiens, politiques, des relations difficiles

*Danièle Poliautre* explique que Lille a signé un *Agenda 21* local en 2000 (c'était l'une des premières villes de France à le faire). L'originalité de la démarche est que cet agenda a été porté par la société civile. Or, dit-elle, « *J'ai beaucoup d'inquiétude et d'interrogations par rapport à la question des indicateurs qui viennent de l'extérieur. Je crois beaucoup à l'idée de faire émerger de l'intelligence collective* ». Dans l'émergence de l'intelligence collective, les chercheurs ont toute leur place, mais ils n'ont pas le monopole de l'intelligence. « *Je me méfie de la dictature des experts* » insiste-t-elle. À Lille, le partenariat est large, tous les partenaires sont associés, y compris les entreprises, des riverains, etc. La ville fait partie d'un programme européen PROCURA<sup>+1</sup> faisant intervenir des chercheurs et des responsables de collectivités.





Elle cite un exemple de rapport gagnant-gagnant pour montrer que l'on peut faire différemment en pensant local-global. Il s'agit d'un marché concernant l'éclairage public qui a été renouvelé et a fait gagner à la ville 35 millions d'euros. La ville a réfléchi à la manière, en ayant un meilleur service à la population, de dépenser moins et d'éclairer juste et mieux : les lampes « boules » (celles qui éclairent le ciel) ont été systématiquement supprimées et remplacées par un éclairage plus adapté. En supprimant 1 300 de ces lampes, 30 % d'économies d'énergie ont été réalisées dès la première année et, en coût global, la ville a économisé 1,3 million d'euros de fonctionnement.

L'enjeu principal de la gouvernance, c'est de savoir comment on fait émerger une nouvelle façon de comprendre les enjeux de la société et comment faire émerger de la compréhension et de l'intelligence collective.

*Philippe Lagauterie*, directeur de la Diren Centre, dit quant à lui peu mobiliser la recherche, surtout par manque de temps. Il est difficile pour une Diren de consulter la recherche car le temps de rédiger un cahier des charges, de lancer un appel d'offres (qui est obligatoire), de choisir une équipe, etc. prend trop de temps.

À la question de *Jean-Charles Castel* sur ce qu'ils font à la CU de Dunkerque en matière d'évaluation et d'indicateurs de développement durable, *Jean-Blaise Picheral* répond « Pas grand-chose et beaucoup ». La communauté urbaine de Dunkerque s'est construit des outils en vue de l'évaluation de ses politiques publiques au regard du développement durable (de toutes les politiques publiques) et en vue de l'évaluation de ses modes de faire, du fonctionnement de ses services. Le fait d'être dans une communauté urbaine donne une capacité de recul, mais aussi de modestie. Outre les compétences intercommunales, la CU a une compétence d'animation d'un territoire qui est fondamentale et qui signifie rassembler autour de la table des « gens qui font », animer le partenariat pour le développement durable du territoire, y compris celui entre entreprises et collectivités. Pour nous, dit-il, la recherche est fondamentale. Nous demandons aux chercheurs surtout de nous interpeller et de nous suivre dans le processus que nous avons engagé, d'avoir le temps et le recul que nous n'avons pas. « Ce n'est pas forcément le chercheur producteur de matière grise qui nous intéresse, mais le chercheur accompagnateur ». *Yvette Lazzeri* ajoute qu'il y a des espaces de travail à concevoir entre chercheurs et acteurs de terrain, mais surtout que « le passage de la recherche à la politique ne devrait pas être un aller simple. Il faut établir des navettes permanentes entre chercheurs et acteurs et éventuellement aussi avec le grand public ».

## De la recherche à l'action

La question du passage de la recherche à l'action est revenue aussi à plusieurs reprises dans le débat : « Il faut des gens qui fassent de la recherche, dit *Philippe Lagauterie*, mais il faut aussi des gens qui traduisent la recherche et qui produisent des notes ». Cette nécessité de valoriser la recherche, de la traduire, l'importance du rôle de passeur, de la médiation ont été soulignées à plusieurs reprises par les participants à la table ronde et par des intervenants dans la salle. Il faut aussi qu'il y ait volonté de la part des acteurs de terrain d'aller chercher les travaux de recherche, complète *Yvette Lazzeri*.

*Gérard Guillaumin*, responsable de ce programme de recherche pour le ministère de l'Écologie, retient de cette table ronde le désir des chercheurs et des praticiens de se rencontrer plus souvent, « reste à trouver ces espaces de rencontre, espaces physiques mais aussi de temps ». « Mais attention dit *Danièle Poliautre*, aujourd'hui, il y a trop souvent des colloques entre soi, or il faut des colloques croisés avec des chercheurs, des praticiens, des citoyens et des associations. Il ne faut pas oublier que le concept de développement durable a d'abord été porté par les associations, bien avant que le politique le reprenne. Il faut organiser de vrais débats croisés d'où sorte de l'intelligence collective ».

## Note

<sup>1</sup> PROCURA + est une campagne pour promouvoir et accompagner par la fourniture d'outils méthodologiques, la mise en place de politiques publiques d'achats responsables.

## CHAPITRE 2

### GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### ● 2.1 - DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ET DÉBATS PUBLICS

1 - Introduction : Olivier SOUBEYRAN

2 - La gouvernance performative : Muriel TAPIE-GRIME

3 - Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal : Mario GAUTHIER, Florence PAULHIAC

4 - L'investissement habitant des lieux et milieux de vie : une condition de renouvellement urbain ? Analyses aux Pays-Bas, Allemagne, Russie, France : Cyria EMELIANOFF, Nathalie BLANC

5 - “Gouvernance démocratique” et formes urbaines durables : approche critique et comparative : Catherine NEVEU

6 - Retour sur les apports des quatre recherches présentées : commentaires de Michel GARIEPY

7 - Débats

## CHAPITRE 2

### GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### 2.1 - DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ET DÉBATS PUBLICS

##### 1 - INTRODUCTION

*Olivier SOUBEYRAN, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, Grenoble*

Dans le cadre de cette session ce sont les rapports entre développement durable des territoires et débats publics qui sont interrogés. La question centrale est ici de savoir dans quelle mesure, lorsqu'on est dans l'action collective, dans la gouvernance, ce type de processus peut aider à la fabrication de ce que l'on pourrait appeler du développement durable des territoires.

En introduction, trois principaux points seront développés qui constituent autant d'interrogations aux recherches présentées : le premier va mettre en relation, rapidement, action collective, réflexivité et principe de précaution. Le deuxième va mettre en relation action collective et « piégeage » des inerties, et enfin, le troisième point, traitera d'une relation entre procédure de participation et degré de durcissement.

#### Action collective, principe de précaution et réflexivité

Lorsqu'on parle d'action collective, on s'intéresse très globalement au problème de la gouvernance. On se situe alors dans l'action, dans la mouvance, dans des processus assez ouverts de formulation des problèmes, de réajustements du positionnement des acteurs. Dans ce cadre, l'anticipation est assez difficile à produire, et l'on n'est plus vraiment dans le domaine du pilotage *a priori*. On est, comme le disent certains en science politique, dans le domaine du pilotage par les conséquences. Ce qui pose un réel problème à la pensée planificatrice. Si l'on croise ce constat d'un pilotage par les conséquences avec le développement durable, cela augmente encore la difficulté de la pensée planificatrice et des procédures de planification. On est conduit à prendre au sérieux le fait d'être dans un monde de prise de décision, de formulation des problèmes structurées par l'incertitude, par l'ignorance, par les controverses. Nous sommes alors confrontés à un problème essentiel qui est celui des actions non intentionnelles. Ce sont ces conséquences non intentionnelles qui vont alors être le point structurant de la réflexion en aménagement. Ainsi que ce soit pour les impacts, les risques, les menaces, on est dans une situation où l'idée d'agir en connaissance de cause est extraordinairement fragilisée.

L'une des innovations produites par la percolation du développement durable en aménagement, c'est l'émergence de nouvelles rationalités de l'action, comme par exemple le principe de précaution. On est dans une période où l'on commence à voir que les principes que l'on pensait homogènes, consensuels, sont en train d'éclater. Ainsi par exemple pour ce qui concerne les expériences de participation, de débats publics autour du développement durable des territoires, se pose la question de l'éclatement de la prise en compte du principe de précaution. On se rend compte que sur un territoire donné, le principe de précaution peut être assimilé, employé, utilisé, de manière totalement opposée.

L'application du principe de précaution ne permet pas de définir « une » solution. Au contraire, il peut y avoir des territoires dans lesquels on peut appliquer le principe de précaution, mais à condition que l'on fasse payer le coût à un autre territoire ou sur une autre échelle, à un autre moment. On peut aussi, sur un même territoire, être en mesure d'appliquer le principe de précaution à un moment donné, mais ne pas pouvoir le faire pour un autre objet de planification, un autre enjeu de planification, ou à un autre moment. Autrement dit, on n'est plus

du tout face à une vision, encore une fois, consensuelle et homogène, qui nous rallierait tous ; on est dans la controverse, même lorsqu'on se réfère à un principe de précaution.

Le troisième élément à aborder c'est la réflexivité. Le mot réflexivité commence à être dans la bouche de beaucoup de chercheurs. Pour beaucoup la réflexivité est intéressante en ce qu'elle permet d'opérationnaliser le problème devant lequel on se trouve, lorsqu'on est confronté à un monde qu'on doit piloter par les conséquences. La posture réflexive permet d'agir tout en réfléchissant et prenant conscience des conditions dans lesquelles on agit. Ce qui permet une réflexion intelligente, voire une intelligence collective.

Mais pour moi, la notion de réflexivité pose autant de problèmes qu'elle n'en résout. Les expériences présentées ci-après sur les constructions du développement durable à partir de débats publics font éclater cette vision consensuelle d'une norme obligeant à être réflexif. La réflexivité c'est ce qui consiste à comprendre ce que l'on fait en le faisant. Si l'on croise avec un contexte d'incertitude où le principe de précaution est efficace, est-ce que cela conduit à comprendre, en le faisant, jusqu'à quel point c'est trop tard ? Comment peut-on positionner à ce moment-là les capacités de réaction ? Il y a peut-être des opportunités d'actions réversibles, réparatrices qui ne sont plus possibles. Cela pose aussi un problème de justice écologique, de justice territoriale. Qui va payer les coûts de cette opération de réflexivité ? Je comprends en faisant des choses, mais en faisant je compromets, je compromets qui ? On aimerait bien aussi que chacun comprenne ce qu'il fait mais d'un autre point de vue. Il y a plusieurs sens possibles, des sens tout à fait controversés probablement, et là aussi, le consensus éclate. Il y a enfin un problème de responsabilité : si je suis réflexif, je deviens irresponsable puisqu'on admet que je puisse comprendre en faisant. Ce qui conduit à reposer le problème de la responsabilité avec les éthiques qui vont avec.

Enfin, si la réflexivité est utile lorsqu'on pilote par les conséquences, car elle permet de piloter par une attitude réflexive, pour un acteur, pouvoir être réflexif c'est empêcher qu'un autre ne le soit. Tout le monde ne peut pas être réflexif en même temps. Au contraire, les bonnes conditions d'une réflexivité, c'est peut-être que d'autres ne le soient pas, c'est-à-dire d'autres acteurs, d'autres lieux, d'autres territoires, d'autres échelles. L'idée de réflexivité est très intéressante mais elle ne fait que reposer autrement les problèmes qu'on a déjà.

### Action collective et « piégeage »

Le deuxième point, renvoie à l'idée d'action collective et de piégeage. Certes, on ne sait pas trop ce qu'est le développement durable qui est une notion qui reste très floue. Toutefois, les expériences de terrain et les recherches montrent qu'il y a une énorme différence entre ce que l'on voudrait faire pour le développement durable et les résistances, les inerties fantastiques que l'on rencontre dans les pratiques qu'elles soient institutionnelles, professionnelles ou habitantes et des usagers. Le développement durable est plus subversif qu'on ne le dit. Il n'est pas innocuiste. Le risque n'est pas tant de ne pas produire des expériences intéressantes mais de comprendre comment éviter la reprise des inerties qui rendent le développement durable innocuiste. Ainsi, entre ce développement durable qui veut probablement dire quelque chose de très subversif d'un côté, nos manières de le faire et les inerties venant des institutions, des usages, des corporations, du savoir professionnel, etc., de l'autre, on demande à la participation, au débat public de pouvoir travailler cette interrelation et produire des expériences.

Mais ce qui devient intéressant, ce n'est pas tant de produire des expériences intéressantes que de s'attacher à la succession de ces expériences et de voir comment, dans ces successions d'expériences, on peut piéger les inerties, éviter qu'elles ne reprennent très vite le dessus. Quand on observe plusieurs projets sur un même territoire, on voit avec quelle facilité, se produisent des phénomènes d'amnésie. Comment étudier ces phénomènes. Comment nous-mêmes, en tant que chercheurs, piéger les expériences, pour comprendre comment d'une expérience à l'autre pourrait se produire un piégeage de nos inerties ? C'est une dynamique où l'évaluation *ex-post* peut être très structurante.



## Procédure de participation et degré de durcissement

Le troisième point que je voudrais aborder est quelque chose qui me fascine du point de vue de la pensée planificatrice, c'est ce rapport entre procédure de participation et degré de durcissement.

L'idée est que, dans le domaine de la planification, on rencontre des situations désirées que l'on ne peut pas obtenir dès lors qu'on développe une action volontaire pour les obtenir. Durcir les procédures conduit à l'inverse de l'effet désiré. Ne faut-il pas laisser la possibilité de chemins détournés, par exemple des rapports entre chercheurs et professionnels qui nous permettraient de collaborer de manière souple, qui nous permettrait de contourner cette difficulté. C'est le cas de l'exemple de Marseille présenté au cours du colloque : il y a eu dans ce cas, des choses qui se sont réalisées du point de vue de la participation, de la collaboration avec les acteurs, du *design* collectif précisément parce qu'on ne les avait pas mobilisées, pas anticipées. Si on durcit le processus, cela ne se produira pas.

Dans les procédures de participation, dans l'avènement du développement durable du territoire, à partir de quel moment, il ne faut surtout pas modéliser parce que, durcir et modéliser les procédures de participation conduirait à éliminer leurs conditions d'efficacité. Il faut examiner cette question des situations désirées pour lesquelles l'action volontaire est tout à fait contre-productive.

À partir de ces quelques réflexions, les rapports entre développement durable des territoires et débats publics peuvent être interrogés. La question centrale est ainsi de savoir dans quelle mesure, lorsqu'on est dans l'action collective, dans la gouvernance, ce type de processus peut aider à la fabrication de ce que l'on pourrait appeler du développement durable des territoires.

Quatre présentations vont aborder cette question : une présentation portera sur les espaces ruraux tandis que les trois autres portent sur les espaces urbains.

La recherche de Muriel Tapie-Grime qui porte sur les espaces ruraux, est la seule des quatre recherches présentées à être achevée. Il s'agit d'une recherche extrêmement intéressante, très novatrice et qui traite de cette idée tout à fait riche de gouvernance performative à propos de trois espaces ruraux relativement hétérogènes.

La seconde recherche propose un regard croisé sur trois terrains contrastés : il s'agit d'une recherche comparative faite par Florence Paulhiac de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et Mario Gauthier de l'Institut d'Urbanisme de Montréal auquel participe aussi Michel Gariépy. Il s'agit d'une comparaison entre Lyon, Grenoble et Montréal. Dans les relations France-Québec on rappellera le poids qu'a le Québec en matière d'évaluation environnementale, le mimétisme entre la France et le Québec et les effets de rhétorique qui en sont issus. Ce travail est intéressant aussi du point de vue de l'empilement sur un même espace de plusieurs expériences ayant trait à la construction de la question du territoire ou de la question du développement durable de ce territoire à partir de débats publics.

Les deux autres recherches présentées sont menées dans un cadre différent de celui du *Programme Politiques territoires et développement durable*. La recherche présentée par C. Emelianoff et N. Blanc est réalisée dans le cadre du programme Europe du PUCA et porte sur les pratiques habitantes dans les processus de renouvellement urbain. La recherche présentée par C. Neveu est-elle réalisée dans le cadre du programme PIDUD, Programme Interdisciplinaire de Développement Urbain Durable, du CNRS qui a développé des thématiques de recherche très convergentes avec celle du programme *Politiques territoriales et développement durable*. Elle présente une approche interdisciplinaire des questions de gouvernance démocratique et des formes urbaines durables.

## 2 - DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : LA DYNAMIQUE PERFORMATIVE LOCALE

*Muriel TAPIE-GRIME, Centre de recherches sur l'action locale (CERAL), Université Paris 13*

Initialement notre projet de recherche s'intitulait « La gouvernance performative, impasse ou étape vers le développement durable ? ». Le questionnement central portait sur les effets de la « gouvernance performative » - terme que nous avons retenu pour intégrer les dimensions rhétoriques, les mises en scène, les efforts de mobilisation, les bilans toujours positifs, les discours d'auto-valorisation, les stratégies de marketing territorial, etc... - sur les processus de gouvernance locale traitant des enjeux de développement durable.

La perspective scientifique privilégiée est celle de l'action collective organisée. Cette perspective conduit à s'intéresser aux modalités les plus récentes du processus d'institutionnalisation de cette action collective.

L'originalité est d'aborder cette notion d'action collective organisée dans un double sens : au sens que lui donne traditionnellement la sociologie des organisations, mais également au sens que lui prête la littérature en science politique consacrée à l'étude des politiques publiques. On désigne sous ce même terme le développement de politiques publiques qualifiées de « procédurales » ou de « constitutives », dans la mesure où elles ne fixent pas d'objectifs *a priori* mais se contentent d'imposer un certain nombre de règles du jeu visant à associer - par exemple à travers un contrat - l'ensemble des acteurs concernés par un problème donné et jugés les mieux à même de définir collectivement les enjeux et les mesures les plus appropriées. C'est l'application de ce type de politiques au développement durable que nous avons cherché à analyser, en faisant ressortir le caractère performatif des dispositifs locaux mis en place.

### I - La notion de gouvernance performative

L'expression est empruntée à Robert Futrell (1999). Dans une perspective dramaturgique (Goffman, 1959), l'auteur a étudié les débats et les interactions entre fonctionnaires locaux et population dans une commission de ville aux USA. À l'aide d'observations de niveau micro, il donne à voir ces réunions publiques comme des « mises en scène » ayant pour but de maîtriser les impressions du public et de convaincre la population présente qu'elle est co-auteur des décisions arrêtées. Pour R. Futrell, la gouvernance performative désigne une situation dans laquelle les impressions de gouvernance concertée sont mises en scène et entretenues par les organisateurs du débat, alors que la participation effective de la population aux processus de prise de décision est négligeable.

« D'un point de vue dramaturgique, la participation du public devient une composante nécessaire de la gouvernance performative », écrit-il. L'article, en effet, concerne des situations de co-présence pendant lesquelles les fonctionnaires locaux ont des stratégies qui tendent à masquer l'absence de véritable débat critique. La prétention des commissions publiques à produire de la décision concertée voire consensuelle repose sur la présence d'un public qui finalement ne conteste pas et donc acquiesce.

Nous retenons l'idée que l'apparence de démocratie participative est produite par des stratégies. Néanmoins, notre utilisation de la performativité n'est pas strictement identique à celle de R. Futrell. À partir d'une observation directe non-participante, son propos est centré sur la manipulation du public par les responsables locaux, sa méthode est rigoureusement inscrite dans un protocole observationniste, sans recours aux discours des « manipulés » et des « manipulateurs ».

Notre posture de recherche est différente. Il nous semble important de prendre en compte le point de vue des participants aux réunions et ce, symétriquement, dans les deux camps, si l'on ose parler ainsi, pouvoirs publics et participants. Notre questionnement principal vise les effets de la performativité. Il s'agit donc de saisir le retour d'expérience sur les expérimentateurs. En d'autres termes, il est crucial pour notre recherche de savoir comment les différentes catégories de participants analysent les réunions auxquelles ils ont assisté et plus largement ce qu'ils pensent de la démarche toute entière. Notre travail veut prendre en considération l'impact de

leur auto-évaluation, de leur diagnostic. En donnant une place à la réflexivité des acteurs, nous ne préjugeons pas que les statuts des participants (élu, administratif, associatif, citoyen *lambda*) déterminent leur avis sur le dispositif.

Ensuite, nous prenons la performativité dans un sens plus large que celui retenu par R. Futrell qui tend à restreindre la capacité d'influence d'un acte performatif à la manipulation essentiellement. Nous qualifions de performatifs, les discours oraux ou écrits, les comportements qui visent à susciter chez autrui l'adhésion à un certain point de vue et/ou à pousser autrui à agir dans un sens désiré.

D'une certaine manière, nous revenons à la définition initiale de J. L. Austin (1965) pour qui une même formulation peut, selon le contexte ou l'intonation utilisée, être constative ou performative, constative et performative. Cette ambiguïté qui laisse le champ ouvert à l'interprétation nourrit directement nos intentions de recherche. La performativité est affaire de compréhension de la situation, d'interprétation contextuelle.

À notre sens, l'état de gouvernance performative n'est pas le produit d'une stratégie du « faire comme si » et « du faire croire que » de la part des responsables locaux, ou du moins pas uniquement. En effet, nous considérons que la gouvernance participative intègre nécessairement une part de performativité. La mise en place d'une pratique de gouvernance nécessite un effort de persuasion, de mobilisation des partenaires, effort pour lequel le savoir-convaincre et l'habileté rhétorique sont des ressources fondamentales et par essence tendues vers un objectif performatif. Ces compétences induisent fréquemment une prise de risque pour les *leaders* sous forme d'annonces ambitieuses qui plus tard pourraient être portées au discrédit de leurs auteurs et taxées d'effets d'annonce.

Il convient aussi de signaler que les exposés didactiques, les visées pédagogiques, voire les séquences d'information-formation, qui marquent généralement un processus de concertation entre acteurs nombreux et divers, sont des activités performatives, par essence, car elles visent à transformer autrui, à modifier un tant soit peu sa vision du monde.

Par ailleurs, la nature « participative » d'une démarche ainsi qualifiée a de fait un sens imprécis au départ. C'est le cours de l'action qui va donner un contenu effectif, descriptible à la qualité « participative ». Cette imprécision introduit une fragilité. De futurs jugements de performativité fondés sur une définition de la participation jamais véritablement clarifiée sont toujours possibles. Par exemple, la désignation ou l'auto-désignation des acteurs concernés et l'existence de phénomènes de délégation dans le cours de la démarche sont des points tout désignés pour des critiques dénonçant l'apparence de participation.

Il convient donc de regarder, nous semble-t-il, la dimension performative de la gouvernance comme une convergence de phénomènes divers, parmi lesquels, outre ceux qui viennent d'être cités, on peut mentionner, par hypothèse : les effets contre-productifs d'une communication exagérément positive, l'utilisation d'outils comme les questionnaires et les sondages qui créent des attentes, l'absence de compétences professionnelles en matière d'animation et de médiation dans les débats publics, l'inadaptation de l'appareil administratif local dans le traitement des demandes ou des propositions venues des habitants, les modalités concrètes d'échanges et de travail collectif, sans oublier la demande de participation de la société civile et la nature diversifiée de ses attentes.

La gouvernance performative pourrait être considérée d'emblée comme une mal gouvernance, ce n'est pas notre position. Les éléments performatifs n'ont pas à être conçus *a priori* comme des effets pervers venant perturber le déroulement « normal » de l'action. Ils doivent, au contraire, être considérés comme une dimension normale de l'action collective, et donc être pris en compte comme tels dans l'analyse. La réflexivité mise en œuvre par les acteurs sociaux leur permet d'ailleurs, dès lors qu'ils en sont conscients, de prendre en compte les effets performatifs et d'y ajuster leurs comportements (Giddens, 1994). Le diagnostic de gouvernance performative - s'il est porté par des acteurs partie prenante dans les pratiques de gouvernance - est ainsi potentiellement un moteur d'apprentissage par essai/erreur et un motif de mobilisation pour rectifier ou faire rectifier les aspects critiqués. C'est pourquoi notre travail donne une place importante à l'auto-diagnostic de gouvernance performative, c'est-à-dire à l'évaluation de la démarche par les participants eux-mêmes.

La recherche vise ainsi à apporter une réponse des sciences sociales à des questions simples mais importantes concernant le développement durable et le principe, pour ne pas dire l'impératif de participation qui le sous-tend : La notion de développement durable est-elle susceptible de renouveler les politiques publiques locales ?



Comment se traduit-elle concrètement ? Quelles sont les initiatives inspirées par cette notion, en terme de pratiques, de dispositif d'action publique, de moyens ? Et quelles sont les difficultés rencontrées pour lui donner un contenu plus concret ?

## II - Les enquêtes empiriques

Notre enquête a porté sur trois dispositifs combinant une référence au développement durable et à la démocratie participative, trois sites proposant des démarches d'élaboration collective de politiques locales de développement durable :

- « Développement responsable et solidaire » du pays de Marennes Oléron (DRS) ;
- Le Conseil local de l'environnement de Montreuil (CLE) ;
- La Charte forestière de territoire du massif de Sénart (CFT).

Les enquêtes sur chacun des trois sites ont été effectuées à partir d'un cadrage commun de recueil des données sur site :

- analyse des archives à disposition (dossiers préparatoires, compte-rendu des réunions, supports de communication divers présentant les dispositifs au public, etc.) pour saisir la chronologie des évènements et repérer les partenaires individuels et collectifs ;
- suivi des réunions se déroulant pendant la période de présence sur le terrain ;
- analyse des questionnaires et autres outils papier de consultation directe de la population ;
- revue de presse ;
- entretiens avec des acteurs participants au dispositif (administratifs, élus, membres d'associations, habitants), acteurs s'étant retirés en cours de route, sceptiques de la première heure... ; au total, sur les 3 sites, cinquante cinq personnes ont été rencontrées et certaines d'entre elles, plusieurs fois.

Ces trois terrains présentent trois arènes et trois formes de technologies sociales (une démarche expérimentale dont l'objectif a été finalement la constitution du Conseil de développement de Marennes Oléron ; le Conseil local de l'environnement de Montreuil ; les Ateliers thématiques et le Comité de pilotage de la charte forestière de territoire de Sénart) qui débouchent sur trois types de documents :

- La Charte de développement durable du pays de Marennes Oléron ;
- La Charte de l'environnement de Montreuil ;
- La Charte forestière de territoire du massif de Sénart.

## III - Le détour monographique : catégories d'analyse et premiers résultats

J'ai choisi d'exposer ici nos résultats de recherche en mettant l'accent sur les catégories d'analyse que nous avons finalement retenues. Ce choix de présentation permet de faire apparaître comment chaque site nous a mis sur la piste d'une ou de dimensions clivantes. J'aborderai successivement : la participation vue par les participants, la participation récalcitrante ou collaborante, la place du monologisme et les trois conceptions du développement durable.

### 1 - La participation vue par les participants : catégorisation en quatre éléments

La diminution du nombre de participants et l'absence ou l'absentéisme de certains suscitent des avis dans lesquels le diagnostic de performativité transparait, dans le sens où les opinions reposent sur l'idée que la démarche n'a pas tenu ses promesses.

Ainsi, la manière dont la dimension participative du dispositif a été comprise semble pouvoir éclairer les



jugements critiques. Il s'agit d'un détour par la définition de la situation de W. I. Thomas (1927) dont le sens réside dans la proposition : « *Si les hommes définissent une situation comme réelle, elle est réelle dans ses conséquences* ». Ce qui conduit à s'intéresser aux définitions « indigènes » de la participation : comment les gens ont-ils compris la participation offerte par le dispositif ? Avec quelle conception de la participation se sont-ils engagés ? Nous prêtons attention conjointement aux convictions et/ou aux attentes dont étaient porteurs les individus lors de leur entrée en participation pour saisir leur critique et leur éventuel diagnostic de performativité du dispositif de gouvernance dans lequel ils se sont impliqués.

L'enquête menée à Marennes Oléron fournit un matériel empirique adéquat pour traiter cette dimension alors que les deux autres sites s'y prêtent moins bien. Plusieurs raisons expliquent l'hétérogénéité des données recueillies sur les 3 terrains. D'abord, seul DRS de Marennes Oléron a lancé un appel à la participation du citoyen *lambda* et la démarche visait véritablement une expérimentation participative. La CFT de Sénart est un dispositif qui vise la gestion concertée du massif entre collectivités territoriales, ONF, administrations et associations et le CLE de Montreuil est un organe consultatif composé de fait uniquement d'associations. Par ailleurs, la situation est « gelée » à Montreuil depuis plusieurs années, ce qui explique que nos informateurs montreuillois n'aient pas eu beaucoup à dire sur la nature de leur engagement participatif dans le CLE. Pour la CFT, le rapport à l'ONF détermine largement le comportement des acteurs ce qui a produit une dilution certaine des propos concernant les enjeux généraux de la participation.

*Tableau 1 : La participation vue par les participants*

| Conception de la participation         | Avis sur le système représentatif   | Relations représentés/représentants   | Condition de réussite  |
|--|---|---|--|
| <b>a - Apport d'information</b>        | Positif mais  | Les représentés doivent aider les élus à assumer leurs responsabilités                                | Pas faire de politique partisane                               |
| <b>b - Apport de compétences</b>       | Positif mais  | Les élus doivent admettre qu'ils ont besoin des citoyens pour sortir des routines, des prêts à penser | L'intelligence collective doit se traduire par un vrai travail |
| <b>c - Surcroît de négociation</b>     | Positif par défaut. Le système déléгатif est le moins mauvais système politique | Les décideurs devraient être tenus par un format d'« <i>accountability</i> », plus efficace           | Les élus doivent jouer le jeu négociatoire                     |
| <b>d - « <i>The one best way</i> »</b> | Négatif, il faut le changer   | Les petits, les dominés doivent être grandis, il faut rabaisser les puissants                         | Accès à la décision  |

L'ensemble des quatre figures a été rangé selon le degré d'exigence croissante de la définition de la participation directe. Ainsi, je cite d'abord « l'apport d'informations » qui présente la participation comme un supplément au système représentatif et je finis par « *the one best way* » qui définit la participation comme une nécessité démocratique absolue.

Pour les points de vue a) et b) : la participation permet des ajouts bénéfiques au processus de décision habituel. Des segments de la société civile sont introduits positivement dans le dispositif « classique » pour finalement fabriquer une aide supplémentaire à la décision des élus. Cependant pour les conceptions c) et d) : l'introduction de nouveaux inter-actants est susceptible de modifier le contenu de décision.

#### *a) L'apport d'informations*

Grâce au dispositif participatif, un plus est apporté par les représentés à leurs représentants ; le surcroît d'informations livré par les participants servira à conforter les représentants dans leur capacité représentative. Les informations du terrain viendront bonifier la qualité de la représentation. La relation est définie comme verticale (les élus en haut, la population en bas, les informations « remontent ») mais elle n'est pas décrite en

terme négatif. « *Je pense que Parole Publique (DRS) c'était fait justement pour que ça soit ouvert à tous, et que l'on remonte les informations aux élus qui nous représentent, moi, je l'ai traduit comme ça...* » (DRS-socio-professionnelle-44).

L'accès à la parole permet d'intégrer les informations dans le système de la décision locale et de raccourcir la boucle de rétroaction. On est dans un cas de figure du client, au sens commercial du terme. Ce qui est privilégié est un circuit d'informations, l'amélioration « politique » sera mécaniquement produite si l'information circule. Néanmoins, il faut remarquer que la circulation est asymétrique. Les citoyens font remonter l'information, ces derniers sont détenteurs de données que la participation va permettre de délivrer aux élus qui ainsi pourront mieux remplir leur rôle de représentants. La nature de la relation représentants/représentés n'est pas remise en cause, elle n'est même pas discutée, en revanche en ouvrant des lieux de parole, sorte de réceptacles des avis des citoyens, les élus se dotent d'une source d'information qui va leur permettre d'améliorer leurs prestations de représentants. Si on leur donne les informations de la base, les élus travailleront mieux. On note une grande modestie du soi du participant, chacun reste à sa place. Dans le fond, le système politique par représentation n'est pas mauvais, il convient de l'améliorer. Rien ne bouge dans la structure politique, la relation verticale n'est pas remise en cause. Les élus dominent la pyramide politique et le dispositif participatif leur permet de bénéficier soit d'un effet *feed-back* soit d'un espace de test des réactions de la base. Les techniciens sont définis comme des intermédiaires utiles. Cette vision simple du dispositif rend assez improbable une dénonciation de la performativité du dispositif.

#### b) L'apport de compétences

L'intervention de la population permet de combler un manque (avéré pour le locuteur) des élus locaux ; on approche ici l'idée des expertises détenues par les habitants. Il s'agit alors d'une participation de complément appelée par la réalité locale et plus spécifiquement par la faible performance des acteurs locaux. Implicitement le locuteur signale sa propre compétence sur un aspect particulier. Le dispositif participatif devient l'occasion d'offrir ses compétences personnelles souvent professionnelles à un dossier.

« *C'est un petit peu les déceptions que j'avais au niveau de la gestion localement du patrimoine en général, que ce soit privé ou public : les priorités, la sensibilité ou le manque de sensibilité chez les élus* ». (DRS-groupes de travail-39).

« *Au départ, l'idée de la démarche en elle-même me plaît, parce que quand on vit sur le secteur, on s'aperçoit qu'il y a une différence entre les gens qui nous représentent, qui sont nos élus, et puis les gens qui agissent sur le terrain, moi je trouve qu'il y a une grande différence. (La démarche prévoyait que...) Tout le monde se mélangeait...* » (DRS-groupe de travail-31). À signaler que cet interlocuteur avait eu une expérience de participation positive dans le cadre d'une commission extra-municipale pour l'agrandissement d'une école « *j'ai participé avec grand plaisir à cette commission parce que les élus apportaient les contraintes réglementaires et nous on leur apportait les contraintes de parents, et puis moi mon expérience de vie collective, l'architecte, lui, les contraintes de matériaux. J'ai trouvé ça génial, on a fait un truc bien mieux que si ç'avait été juste la commission municipale des écoles qui avait décidé* » (DRS-groupedetravail-31).

Cet apport supplémentaire de savoir-faire grâce à la participation installe tous les participants, représentants et représentés, dans une relation égalitaire. La commune contribution à la réflexion, au projet est facteur d'égalisation des statuts, bien qu'en contenu les apports des uns et des autres soient potentiellement de nature distincte. À noter aussi que l'apport « expert » des citoyens se conçoit dans un cadre pragmatique, relativement concret, à ce titre la dimension politique n'est pas signalée.

Comme dans le cas précédent a), la structure globale de la représentation politique n'est pas l'objet de critique explicite, le locuteur ne focalise pas son propos sur cet aspect des choses. En revanche, l'interface identité/compétences prend une place centrale dans ce type de discours. C'est une lecture de l'action publique par le prisme des compétences mais ces compétences introduisent le monde politique d'une part, dans celui des

corporations et des professions et d'autre part, dans celui des performances individuelles. Il apparaît que certains de nos interlocuteurs mettent en avant leur identité comme un apport politique. Le soi mobilisé alors est doté de savoir-faire. C'est un savoir ou une connaissance qui viendra bonifier l'action publique.

Le cas le plus simple est celui de la lecture professionnelle des choses. L'identité professionnelle et son auxiliaire, l'activité professionnelle sont un recours précieux. On sait ou on ne sait pas, on peut ou on ne peut pas entrer en discussion. Dans ce cas de figure, la dimension politique, la chose publique, le problème de la représentativité et de la responsabilité (*l'accountability*) tendent à être exclus d'un raisonnement qui privilégie le faire, l'action, la réalisation. Les difficultés à faire entrer dans un seul projet des perspectives différentes, les concurrences, les contradictions, les conflits entre acteurs sont minorées. Le faire ensemble est présenté comme un objectif rassemblant des gens de bonne foi dans un monde apaisé, lissé par les règles de la bonne compagnie mais aussi celles de la technique et du savoir.

Le potentiel de déception est certainement important car l'appréhension par les compétences porte en elle un risque de blessure narcissique cependant que l'attente d'égalité peut conduire à participer à d'autres sphères qui sauraient prendre en compte cet aspect des choses et monter des projets sur la base d'une gestion concertée « entre gens qui s'y connaissent ». Néanmoins, cette définition a-politique de la participation introduit peu de risque de dénonciation de la performativité du dispositif.

### c) Un surcroît de négociation

La participation à la démarche trouve sa place dans un monde politique où la décision serait un produit négocié entre acteurs mobilisés et élus. « *Il y a eu un vide de communication pendant plein d'années entre les élus et les citoyens. Moi quand je suis arrivée dans l'association, je voulais pas faire du rentre-dedans, et arrêter d'envoyer les gens au tribunal, parce que ça mène nulle part, ce qui fallait c'était faire en sorte que les gens discutent, c'est-à-dire au lieu de pondre un projet et de pas prévenir les associations, on les convie, on discute, on voit comment on peut faire pour aboutir à un accord. Nous notre objectif, c'était ça, c'est pour ça qu'on a saisi cette opportunité de DRS* ». (DRS-asso-43). Ce cas de figure mobilise la participation comme mode de résolution de conflits grâce aux possibles compromis d'intérêts que la rencontre de face-à-face rend possible. Comparativement aux précédentes, c'est une vision plus complexe des choses au sens où le produit final n'est pas mécaniquement obtenu, il est le résultat d'interactions, du croisement de stratégies.

« *Je pense qu'il faut prendre les élus pour ce qu'ils sont..., les élus ont aussi envie d'être éventuellement réélus, d'être populaires, ça fait partie du jeu. Donc ils prendront beaucoup plus facilement en compte ce qui est valorisant pour eux à relativement court terme, par contre le reste il faudra insister (...) Par exemple, les crèches c'est payant électoralement. Alors à nous de savoir aussi jouer avec ça, l'utiliser d'une manière intelligente. (...) On est dans un jeu politique, encore une fois.* » (DRS-animateur-auditeur-asso-46).

Le produit final, la décision, portée par les élus doit tenir compte des oppositions, voire les intégrer, le système de délégation du pouvoir n'est pas remis en cause. La structure de décision démocratique doit être améliorée par intégration des contre-pouvoirs dans le processus d'instruction des dossiers. À ce titre, la participation oblige les uns et les autres (les habitants et les élus) à revoir leur standard de comportement sachant que la participation complexifie le rôle des élus locaux qui devraient alors porter la responsabilité de décisions négociées.

Certains interlocuteurs semblent privilégier une lecture stratégique des acteurs, cette dimension est sensible dans des propos compréhensifs à l'égard des élus ce qui conduit à envisager la négociation comme *bargaining*, un échange de type « donnant-donnant » pour que les deux parties sortent gagnantes du jeu. Cependant, une telle conception des choses repose sur une exigence non négociable, une exigence de super règle admise par intelligence du jeu : en acceptant de participer à une démarche locale labellisée participation et développement durable, les protagonistes (les acteurs décisifs) s'engagent à la négociation, il faudra entrer en négociation. Les individus proches de ce cas de figure, dans l'état actuel du matériel, restent dans l'incertitude et soupçonnent que les élus, voire les techniciens, aient laissé croire que de nouvelles règles du jeu auraient localement cours. Le diagnostic n'est pas encore fixé, les participants attendent des informations, des signes pour clore leur



analyse. Les techniciens, les administratifs étant considérés comme susceptibles de pencher d'un côté ou d'un autre, ils sont l'objet d'un contrôle, d'une surveillance tout comme les élus. Le potentiel de déception est assez faible. La définition de la participation comme « surcroît de négociation » définit un horizon d'attentes somme toute limité car la définition de la situation est construite sur des expériences passées et une bonne connaissance du monde politique local. En revanche, la démarche est quelquefois considérée comme une « dernière chance d'essayer de bosser ensemble sur un projet cohérent » (DRS-adjoint maire-collège élus-37), ce qui sonne comme une menace d'*exit* militant.

#### d) « *The One Best Way* »

La définition de l'avenir est l'affaire de tous, la démocratie « totale » est pensée comme l'unique protocole de décision légitime. Le développement durable et la transversalité des objectifs des programmes sont d'être appréhendés comme *The One Best Way* politique ; à ce titre le changement de mentalités est l'objectif et la participation, le moyen. « *Moi, l'intérêt que je trouvais dans cette démarche c'était d'impliquer tout le monde et qu'on avance tous ensemble, justement c'était peut-être l'occasion de faire évoluer les mentalités, la façon qu'ont les gens de se projeter dans l'avenir* » (DRS-animatrice-auditrice-32).

Ce point de vue vise à changer simultanément le contenu de la décision publique et les formes démocratiques. « *Impliquer tout le monde, avancer tous ensemble...* » C'est une vision égalitariste qui tend à nier le bien-fondé de l'organisation démocratique par délégation de pouvoir. L'ambition de transformation est très grande à la hauteur de l'insatisfaction que provoquent les réalités. C'est l'espéré, le désiré fixé en termes parfaits qui sert à considérer le présent, à évaluer et qui sert à définir ce qu'il faut faire. Les contraintes du réel tendent à être effacées de l'appréhension des choses. Le point focal du raisonnement n'est pas ce qu'il est possible de faire mais ce qu'on doit faire. Cette « vision absolutiste » en fait le cas de figure susceptible de subir la plus grande déception et de tenir un discours dénonçant vigoureusement la performativité de la démarche. « *Donc j'essaie de faire avancer les choses pour récupérer un maximum de gens vers la participation de la cité. La gestion de la cité, c'est pas 10 personnes qui gèrent une cité, c'est l'ensemble de la population qui doit avoir son mot à dire, donc revenir à une démocratie représentative, non, parce que la démocratie représentative, pour moi, elle donne pas la parole aux gens, tu reçois un bulletin de vote, avec une profession de foi...* » (DRS-asso-collège population-45).

En regard de ses exigences radicales, l'expérimentation apparaît toujours insuffisante. Insuffisantes les modalités de participation, insuffisants les projets d'action en terme de développement durable car la lecture évaluative liant étroitement principes et actions, le bilan final ne présente jamais un solde positif. Les détails de l'action, les micro-événements ne sont jamais à la hauteur de la lecture globale et même s'ils sont qualifiés d'intéressants, ils méritent d'être rétrogradés au rang des accessoires. « *Il me semble qu'à chaque stade on perd de l'effet de base qui était présumé être celui d'un développement durable, quelque chose qui va vraiment remettre en question le développement qu'on a réalisé depuis des dizaines d'années. Et là en fait, on fait du développement... acceptable* » (DRS-asso-groupe de travail-36).

## 2 - Participation récalcitrante ou collaborante

C'est le travail sur le CFT qui nous a conduit à retenir cette catégorie d'analyse.

L'élaboration de la CFT a donné lieu à la constitution de 7 commissions thématiques. Aménagement du territoire, Usages, Informer/communiquer, Pollutions et nuisances, Patrimoine culturel/historique et archéologique, Faune/flore et habitats, Gestion de l'eau.

Le dépouillement des archives des groupes thématiques a révélé l'existence de différences sensibles présentées dans le tableau 2 ci-dessous. La colonne « expertise associative » signale les commissions dont le thème introduit le recours à des connaissances détenues par les associations. Cette colonne introduit un clivage.





D'abord, en matière de présence, on remarque que les commissions les moins nombreuses sont conduites par des associatifs et que les élus n'y font pas ou peu acte de présence. Par ailleurs, les groupes soucieux de travailler indépendamment de l'ONF sont les 2 groupes pilotés par un membre d'association. Sur cet aspect, les entretiens sont venus confirmer le résultat issu du travail d'archives. La concertation entre associations, ONF et élus locaux sur laquelle repose la démarche a pris deux formes coopératives différentes. On peut distinguer les groupes thématiques qui participent au dispositif dans une intention de collaboration de ceux qui affichent une attitude de méfiance, se montrent récalcitrants, refusent de se subordonner et finalement travaillent indépendamment. Nous avons rendu compte de cet aspect dans la dernière colonne avec les items collaboration/autonomie.

*Tableau 2 : Les dispositifs de la démarche CFT*

| Groupes/commissions° thématiques                | Expertise Associative | Fréquentation moyenne | Pilote du groupe                                       | Elus présents | Rapport à l'ONF |
|---|-----------------------|-----------------------|--|---------------|-----------------|
| Aménagement du territoire                       | /                     | 30                    | Elu  | 3 ou 4        | collaboration   |
| Informier/communiquer                           | /                     | 15                    | Elu  | 3 ou 4        | collaboration   |
| Nuisances et pollutions                         | /                     | 15                    | Elu  | 3 ou 4        | collaboration   |
| Faune/flore : habitats                          | Données               | 10                    | Associatif   | 0             | autonomie       |
| Gestion de l'eau                                | Données               | 10                    | Associatif   | 0             | autonomie       |
| Patrimoine culturel/historique et archéologique | Données               | 10                    | Associatif assisté par le service archéologie de l'ONF | 1             | collaboration   |
| Usages  | /                     | 15                    | Elu  | 3 ou 4        | collaboration   |

Ainsi, dans un même dispositif de concertation sectorialisée, on note que le monde associatif se scinde en deux grandes attitudes : une entrée en concertation sur le mode de la collaboration et une autre sur le mode de la récalcitrance, pour emprunter son vocabulaire à I. Stengers (2000).

La première attitude s'exprime dans des propos qui légitiment l'ONF dans son rôle d'animateur officiel de l'ensemble du dispositif. Les associations disent avoir travaillé dans les commissions de manière harmonieuse avec l'ONF qui est présenté comme un référent, un guide. « *On a besoin des gens de l'ONF pour nous dire, c'est leur boulot à eux, ils savent mieux ... Si vous voulez, on a essayé de suivre ceux qui sont pour nous un des interlocuteurs privilégiés c'est l'ONF... ; dans ce qu'il a dans la tête, dans ce qu'il voudrait faire ou dans sa vision... de se frotter à sa vision pour voir ce qu'on peut amener...* » (CFT-asso-19). La reconnaissance de la grandeur supérieure de l'Office se fonde sur la procédure CFT dont l'ONF est le promoteur et la technicité de l'ONF en matière forestière. La subordination à cette supériorité est assumée mais ce faisant, la participation est relativement superficielle, comme on le verra plus bas.

Très différemment, la seconde attitude repose essentiellement sur la participation saisie comme l'occasion de faire valoir un contre-pouvoir. « *L'intérêt de la chose, c'est de réussir à faire entendre à l'ONF et aux élus que la défense de l'environnement doit passer avant l'économie* » (CFT-ENE-resp.sectionforêts-15).

La récalcitrance se traduit par un refus conscient de se subordonner, c'est en quelque sorte une pratique de

résistance au projet de fausse concertation dont sont supposés être porteurs certains acteurs collectifs majeurs. Notons que la récalcitrance repose sur une analyse de la performativité du dispositif dès son lancement.

« Pour nous, il a toujours été hors de question de jouer les béni-oui-oui comme le font certaines associations qui n'ont pas d'esprit critique et qui fonctionnent sans concertation (...) et de servir le plat à des élus qui n'ont à proposer que leur force d'inertie parce qu'ils ne connaissent pas grand-chose à la forêt (...). L'ONF et consort ne jouent pas le jeu de la participation, ils ne cherchent à s'entourer que de ceux qui ne leur font pas de tort » (CFT-asso-16).

Cet extrait d'entretien illustre la position récalcitrante affichée dans les groupes Faune/Flore, Gestion de l'eau, et à un moindre degré Patrimoine culturel et archéologique. Il est remarquable que ces trois commissions fonctionnent avec un nombre de participants inférieurs aux autres commissions et que les élus en soient absents ou quasi. L'attitude volontairement récalcitrante s'exprime dans une critique acerbe du comportement des 3 pôles conviés à la concertation (associations, élus et ONF) et semble installer ces commissions dans une position relativement isolée, un entre-soi qui tend à exclure les discussions avec les non récalcitrants.

L'histoire de la CFT de Sénart est fortement marquée par les incertitudes concernant le « pôle » associatif. L'ONF promoteur initial de la démarche avait envisagé au tout début de l'opération travailler uniquement avec la fédération départementale des associations environnementales. Avant tout échange effectif, le monde associatif était perçu par l'ONF comme un bloc, une entité homogène, un acteur au sens de la sociologie des organisations crozierienne (Crozier et Friedbreg, 1977). Les évènements ont montré que cette première vision était réductrice. « Au départ, on ne voulait impliquer dans la charte que l'association Essonne Nature Environnement qui fédère toutes les associations de l'environnement du département, mais on s'est vite rendu compte que localement elle était peu représentée et qu'il fallait élargir la représentation du tissu associatif (...) Donc toutes les associations du territoire ont été finalement conviées » (CFT-ONF-14).

La diversité de la réception par les associations de l'offre de participation faite par l'ONF a révélé l'hétérogénéité du monde associatif local. Il n'y avait donc pas « une » voix associative à intégrer dans l'élaboration de la charte forestière à côté de celle des élus et des administrations. Et il s'est avéré que la technologie sociale à mettre en place ne pouvait pas se contenter d'une simple représentation délégative du monde associatif dont la légitimité serait contestée. Le système devait donc être largement ouvert à toutes les associations.

Cependant, ceux que nous appelons les récalcitrants ont estimé que l'ouverture proposée par l'ONF n'était pas suffisante, en particulier parce que le rapport de forces entre collaborateurs et récalcitrants était trop asymétrique, en leur défaveur. La création du collectif des riverains et des usagers de la forêt de Sénart montre que les récalcitrants ont cherché à s'étendre en tentant de s'allier aux habitants.

Du point de vue de ses initiateurs, ce collectif devait permettre d'introduire les usagers individuels *lambda* dans le dispositif. L'objectif déclaré était d'ouvrir largement la participation à l'élaboration de la charte et simultanément d'informer les individus « *c'est un moyen pour transmettre la passion de la forêt* » (CFT-asso-16). L'enjeu était de mobiliser largement sur une position récalcitrante pour réussir à la faire entendre et imposer d'autres règles du jeu de la concertation.

Toutefois, ce collectif n'a pas eu le succès escompté. Il n'a pas réussi à mobiliser comme il l'espérait. Il n'a pas pu instaurer un rapport de force en sa faveur. Les propositions visant un fonctionnement plus transparent et plus démocratique qu'il a faites au comité de pilotage en avril 2003 ont été déboutées<sup>1</sup>. Le collectif RUFs et l'association ROC se retirent du dispositif alors que l'élaboration de la charte n'est pas terminée. Dorénavant, la récalcitrance s'exprimera uniquement dans les groupes thématiques qui travaillent quasiment sans l'ONF et hors présence des élus ou presque.

### 3 - La place du monologisme

« Récalcitrance » désigne d'abord une tendance oppositionnelle qui mène au débat et à la lutte, ce terme permet d'exprimer que l'entrée en participation ne se fait pas toujours sur le mode de la collaboration simple, « douce », comme nous l'avons déjà vu plus haut dans deux des quatre définitions de la participation à Marennes Oléron. Néanmoins à côté de la récalcitrance frontale que nous venons d'évoquer, il convient de signaler que la

collaboration non-oppositionnelle s'apparente souvent à un engagement superficiel dans lequel le dialogue et le débat ne sont pas souhaités.

Commençons par le monologisme expert dont la présence est attestée à Sénart, sachant que notre matériel n'autorise pas à la quantifier.

Bien que Bakhtine (1929) soutienne que le monologue, l'énonciation strictement autonome, est une fiction psychologique et politique, car un énoncé est nécessairement argumentatif et introduit toujours un autrui auquel on adresse une argumentation plus ou moins explicite, nous entendons par monologisme, l'attitude qui produit des énoncés qui dénie une place au dialogue.

Quand la participation se justifie par une légitimité experte, les propos sont abrupts. Le positivisme prétend s'abstraire de la discussion. La suprématie du savoir scientifique est supposée s'imposer de fait, la discussion est exclue « *C'est un constat, c'est incontestable... je suis expert, je dis : il y a ceci, il y a cela, un point c'est tout !* » (CFT-botaniste-17). La connaissance scientifique ainsi conçue ne laisse aucune place au débat. De ce point de vue, la science sous prétexte de description estime dire le vrai. Mais notre expert scientifique ne nous dit pas comment fabriquer une décision politique avec son apport. Il reste à ceux qui se mêlent des affaires politiques de se débrouiller avec ça.

Notre savant prétend détenir une identité simple. Il vient dans l'espace public en qualité de savant et non de débattant, sa citoyenneté il l'aurait abandonnée, tout occupé qu'il est à remplir sa tâche professionnelle. L'expert monologique fût-il membre d'une association se refuse à un engagement politique ou idéologique et son intervention n'ouvre pas une possibilité d'hybridation. Le grand partage par lequel le citoyen *lambda* est dépossédé de sa part de souveraineté par la double délégation politique et scientifique qui fonde la subordination démocratique (B. Latour, 1999) reste intact. On voit ici que le monologisme expert est à distinguer de l'apport de compétences comme définition de la participation, vu plus haut. En effet, la différence réside dans le fait que l'apport de compétences n'est pas rétif à la discussion, au débat comme l'est le monologisme expert.

L'enquête dans le massif de Sénart montre que si les récalcitrants ont su dire leur volonté d'accéder au débat politique, en revanche ils n'ont pas dénoncé la domination experte et pour cause, les experts les plus pointus étaient dans leur rang. Monologisme savant côtoyant une revendication de dialogisme politique, telle semble être la configuration que dessinent les groupes thématiques « autonomes ». On comprend mieux alors que leur récalcitrance n'ait pas réussi à fédérer un contre-pouvoir, à créer un référentiel associatif et qu'elle ait été cantonnée dans des groupes thématiques, des micro-scènes dans l'ensemble du dispositif.

Il existe une autre forme de monologisme non oppositionnel, celle des associations locales d'utilisateurs plus ou moins directs de la forêt. Souvent la forêt ne faisait pas partie de leurs préoccupations initiales. Leur participation est motivée par l'envie de préserver leurs intérêts d'utilisateurs du massif. Ces acteurs s'en remettent beaucoup aux gestionnaires et participent peu aux débats. Leur rôle réside à émettre des opinions, des idées. Mais ils donnent davantage leur accord sur le principe et la démarche de la charte que sur son contenu et sa mise en œuvre, ainsi ils ne souhaitent pas intégrer le comité permanent chargé du suivi et de l'application de la charte. Leur monologisme est lié à leur souci de s'identifier comme des utilisateurs de la forêt et de ne pas se mêler de choses qu'ils ne connaissent pas. Ils revendiquent l'apolitisme de leur association. Ils distinguent clairement leur rôle de celui des élus qui ont eux à prendre des décisions. Ces participants se disent souvent agacés par les « fortes têtes » qui discutent la moindre chose, prennent la parole sur tout et ralentissent le travail collectif.

Cette collaboration confiante se traduit par une complète délégation à l'ONF des tâches d'animation, d'inscription, de finalisation des discussions menées dans les groupes, ce qui représente une économie de temps et de charge de travail pour les associations. Finalement, cette forme participative relève d'un engagement économisant son implication et d'une conception de la charte comme une mosaïque où les différents apports seraient rassemblés, le rôle de l'ONF étant de mettre tout cela en cohérence et celui des élus de trancher quand des conflits d'usages apparaissent.

La collaboration confiante quand elle prend la forme du monologisme d'usage est totalement aveugle à la dimension performative car la nature de la participation dans la démarche n'est pas interrogée, elle est traitée comme allant de soi. La proximité avec la définition de la participation comme apport d'informations relevée à Marennes Oléron est assez grande. Dans les deux cas, la division des tâches entre les citoyens ordinaires/les utilisateurs, les élus et le pilote technique est, disons, « conformiste », nous notons cependant une tendance à



l'implication superficielle dans le monologisme d'usage de la CFT dont nous n'avons pas trouvé trace dans DRS.

#### 4 - Les trois conceptions du développement durable

Nous avons travaillé sur trois sites et trois dispositifs différents (diversité de démarches, de contextes, d'enjeux, etc). Il est remarquable que cette diversité n'empêche pas que l'on trouve dans les trois cas des appréhensions similaires du développement durable.

##### a) la difficulté ou le refus de recourir à une notion floue et/ou peu opérationnelle

L'intention modeste mâtinée d'un sentiment d'incompétence est souvent sensible dans ce point de vue : « (...) je ne sais pas parler du développement durable (...) je n'ai pas la pratique de ce sujet vaste qu'est le développement durable (...) ». Cependant, la modestie est quelquefois relayée par une prudence critique « (...) ça veut tout dire et rien dire Développement Durable (...) » et la prise de distance avec la démocratie d'opinion « (...) c'est un bien grand mot qu'on met à toutes les sauces (...) c'est encore un mot politique fabriqué comme ça, pour faire bien dans les discours ».

##### b) le développement durable synonyme de protection de l'environnement

Ici, le discours est ancré sur l'idée de défendre, de protéger, de sauvegarder. On pressent la potentialité d'une grandeur verte (C. Lafaye, L. Thévenot, 1993) dont les déclinaisons politiques n'auraient pas encore été collectivement approfondies. En effet, la question : Que convient-il de défendre, de protéger et pourquoi ? fait apparaître une certaine hétérogénéité des raisonnements et des références (par exemple : patrimoine, cadre de vie, éco-système). Cette hétérogénéité est susceptible de faire éclater à terme cette manière d'envisager le développement durable qui se donne à voir pour l'instant comme un ensemble cohérent.

##### c) le développement durable porteur d'un projet politique global et référent pour une action publique renouvelée

Contrairement aux deux conceptions précédentes, nous pouvons ici caractériser les acteurs qui adhèrent à ce point de vue. Ils ont tous en commun d'avoir, indépendamment de la mise en place du dispositif local, une expérience politique ou militante. Cependant, tous nos interlocuteurs ayant une expérience politique ou militante ne sont pas à classer dans cette vision particulière du développement durable. C'est l'élaboration d'une réflexion critique sur les conséquences de la prise de décision « sectorialisée » qui est le facteur clivant. L'expression « développement durable » est employée, volontiers commentée et explicitée. L'adjectif « durable », bien que souvent jugé maladroit, est présenté comme porteur de valeurs positives et dynamiques, alors que le substantif « développement » employé seul est chargé de connotations négatives. Néanmoins, la formule « développement durable » est admise comme un label apte à rendre compte des exigences nouvelles qui devraient encadrer l'action publique. L'extrait suivant illustre comment « développement durable » est utile à désigner une approche déssectorialisée, globalisée des problèmes : « (...) je crois qu'à un moment donné, il faut comprendre que chaque acte a une conséquence, à tous les niveaux... À l'échelle d'ici, si on mise que sur le tourisme, ça veut dire que les prix augmentent, que les jeunes s'en vont... Qu'est-ce qu'on fait ? Une maison de retraite, un parc d'attractions ? C'est bien... Au niveau durable, ça ne mène nulle part. On enlève tout un capital humain, toute une connaissance, tout un équilibre... (...) Y'a des sujets comme ça, l'eau, l'air, la manipulation du vivant, l'industrialisation à fond. Y'aura des milliers de cancers dans quelques années, on dira « ah ben on savait pas », mais on sait déjà ! » (DRS-asso-43).

#### IV - Interprétation croisée et mise en perspective : deux conditions de félicité

Bien que l'enquête empirique ait été conçue à des fins comparatives, l'exercice analytique ne s'est révélé aisé que site par site et la lecture comparative a obligé à s'engager sur le chemin interprétatif. Ainsi, le moment



interprétatif apparaît pour ce qu'il est intrinsèquement : une production de sens jamais nécessaire au vu des données empiriques.

Cependant, la présentation synthétique de nos résultats avérés et de nos interprétations permet de cartographier en quelque sorte notre contribution au programme de recherche : « Politiques Territoriales et Développement Durable » et de formaliser nos éléments de réponse à la question :

Est-il légitime de considérer qu'il existe un processus de co-construction sociale du développement durable et de la démocratie participative ?

Notre recherche n'autorise pas à conclure définitivement mais en croisant nos résultats sur les trois conceptions du développement durable avec ceux concernant l'appréhension de l'offre de participation directe, on peut construire un tableau qui renseigne sur cette question.

*Tableau 3 : Potentiel de co-construction sociale du développement durable et de la démocratie participative*

| Conception DD→                              | Réticences                   | Environnement                    | Renouveau de l'action publique  |
|---|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Modalités d'engagement dans le dispositif ↓ |                              |                                  |                                 |
| Apport d'informations                       | DRS, CFT, <i>monologisme</i> | DRS, CFT, <i>monologisme</i>     | Non rencontré empiriquement     |
| Apport de compétences expertes              | CFT, CLE <i>monologisme</i>  | DRS, CFT, CLE <i>monologisme</i> | DRS, CFT, CLE <i>dialogisme</i> |
| Surcroît de négociation                     | Non rencontré empiriquement  | Non rencontré empiriquement      | DRS, CLE <i>dialogisme</i>      |
| « <i>The one best way</i> »                 | Non rencontré empiriquement  | Non rencontré empiriquement      | DRS, CLE <i>monologisme</i>     |

Le tableau obtenu comporte douze cases dont sept sont informées par nos données empiriques (ce que nous indiquons par la mention des sites DRS (Marennes Oléron), CFT (Sénart), CLE (Montreuil) et cinq ne le sont pas (mention : non rencontré empiriquement). Ces dernières restent virtuelles. Elles ne sont pas vides de sens *a priori* mais bien que notre analyse permette de les envisager, notre enquête ne les a pas enregistrées.

Après les variables en colonnes (conception du développement durable) et en lignes (engagement dans le dispositif participatif local, *i.e.* la participation vue par les participants) et après avoir resitué dans les cases, les cas empiriques avérés par l'enquête sur site (DRS, CFT, CLE) nous avons surajouté le couple : *monologisme/dialogisme* qui qualifie le rapport au débat. En effet, des données empiriques nous ont montré que les participants n'entretenaient pas tous le même rapport au débat, à la discussion, à la dispute. Pour des raisons diverses, certains les voyaient comme inutiles, une perte de temps (*monologisme*), d'autres comme un moyen coûteux mais nécessaire (*dialogisme*).

Un exemple pour aider à la lecture du tableau : la case au croisement d'apport d'information (une certaine entrée dans le dispositif participatif local) et de réticences (une des conceptions du développement durable) signale que nos données sur DRS et CFT attestent de l'entrée dans le dispositif avec une conception de la participation comme apport d'information tout en étant très réticent à employer l'expression développement durable. Ce cas de figure s'accompagne d'une tendance à ne pas souhaiter la discussion, le débat et encore moins les disputes, ce que nous indiquons par *monologisme*<sup>2</sup>.

Les points de vue que nous avons recueillis sur le développement durable et sur la participation politique directe permettent de souligner l'existence de deux formes de rencontres où, nous semble-t-il, ces conceptions se renforcent pour produire une configuration locale dynamique.

Deux « conditions de félicité » selon l'expression de E. Goffman (1987) seraient possibles : quand une certaine conception du développement durable (où la notion englobe des exigences concernant la prise de décision) rencontre deux formes spécifiques d'engagement dans un dispositif « participatif » (l'apport par « la base » de compétences expertes ou la définition de la décision publique comme produit négocié). Dans les deux

cas, les responsables politiques et administratifs ne sont pas considérés comme détenant une grandeur supérieure mais ne sont pas non plus « délégitimés », dans les deux cas, les participants veulent bien accepter l'épreuve du frottement et prendre le temps qu'il faut pour fabriquer une proposition aboutie et stabilisée grâce à des échanges plus ou moins houleux et conflictuels (dialogisme).

Nous présentons cela avec prudence car les spécificités des sites et des données recueillies ne permettent pas de soutenir fermement des conclusions synthétiques. Convenons qu'il s'agit-là de perspectives étayées par des données empiriques dont la validité devrait être encore soumise à des investigations ultérieures.

Il faut tenir ensemble les critiques sur le dispositif local et le potentiel d'améliorations qu'elles dessinent. Tous nos interlocuteurs ne sont pas des déçus qui souhaitent se mettre en retrait. De nombreux indices laissent à penser qu'une dynamique de rectification existe et peut pousser à faire mieux la prochaine fois. En effet, il existe des évaluations « indigènes » nuancées et réalistes dont l'analyse proposée ici s'est souvent inspirée, qui portent à retenir l'hypothèse que la conjonction entre le développement durable et de nouvelles formes participatives n'a pas encore livré tous ses possibles.

Il n'est pas absurde d'y voir un gisement social qui pourrait servir à une action publique qui voudrait se bonifier en s'emparant de l'interface entre développement durable et démocratie participative.

## Bibliographie

- Austin John Langshaw, 1970, *How to do things with words*, New York, Oxford University Press, 1965. Traduction française, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil.
- Bakhtine Mikhaïl, 1929, *Le marxisme et la théorie du langage*, Éditions de Minuit, traduction française, 1979.
- Crozier Michel, Friedberg Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, Paris.
- Futrell Robert, 2002, « Performative Governance. Impression Management, Teamwork and Conflict Containment in City Commission Proceedings » in *Journal of Contemporary Ethnography*, 1999 ; traduction partielle de Cécile Blatrix publiée dans *Politix*, « Démocratie et délibération » 57, p. 147-165.
- Giddens Anthony, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, PUF.
- Goffman Erving, 1959, *La mise en scène de la vie quotidienne*, 2 tomes, Éditions de Minuit, traduction française, 1973.
- Goffman Erving, 1977, *Les cadres de l'expérience*, Éditions de Minuit, traduction française, 1991.
- Goffman Erving, 1981, *Façons de parler*, Éditions de Minuit, traduction française, 1987.
- Latour Bruno, 1999, *Politiques de la nature, Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte (Armillaire).
- Lafaye Claudette, 1993, Thevenot Laurent : « Les conflits dans l'aménagement de la nature » *Revue française de sociologie* XXXIV, p. 495-524.
- Stengers Isabelle, 2000, « Écologie des Pratiques » in Abeles M., Charles L., Jeudy H.-P., Kalaora B. (dir.), *L'environnement en perspective*, L'Harmattan, p. 131-148.
- Thomas William Isaac, 1927, « The behavior pattern and the situation », *Proceedings of the American Sociological Society*, 1927.

## Notes

- <sup>1</sup> Les propositions s'appuyaient sur une lecture très critique de la démarche : prise en compte très insuffisante des problèmes transversaux, absence de définition de principes généraux fédérateurs, non prise en compte des actions ne demandant pas de financement, mise en question des documents élaborés par l'ONF qui se restreignent à la partie domaniale du massif forestier, absence de transparence dans la prise de décision.
- <sup>2</sup> Précisons que selon les sites et l'état de nos données *monologisme* et *dialogisme* sont soit des résultats d'analyse du matériel, soit des hypothèses.

### 3 - DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, DÉBAT PUBLIC ET URBANISME À GRENOBLE, LYON ET MONTRÉAL

*Mario GAUTHIER, Université du Québec en Outaouais*

*Florence PAULHIAC, Institut d'urbanisme de Grenoble*

Ce texte s'appuie sur les premiers résultats d'une recherche entreprise en janvier 2006 intitulée *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*<sup>1</sup>. À partir des premiers résultats de la recherche, nous chercherons à répondre à deux types de questions :

Les effets du débat public sur la mobilisation des acteurs dans le cadre des politiques territoriales de développement durable. Quels types de mobilisation, via quels types de processus conduisant à l'implication de quels types d'acteurs ?

Les effets du débat public sur le contenu des politiques territoriales de développement durable. Quels effets la mobilisation de la population produit-elle ? Quelles actions publiques privilégie-t-elle ? À quelles échelles spatiales et temporelles ?

Pour ce faire, nous rappelons d'abord les grandes lignes de notre problématique de recherche (objectifs et questions de recherche) ainsi que la démarche méthodologique et les terrains d'étude à Grenoble, Lyon et Montréal. Puis, dans un deuxième temps, nous présentons une série d'interrogations qui se présentent pour le moment comme des hypothèses préliminaires de recherche. Enfin, dans un troisième temps, nous discutons des effets du débat public sur la mobilisation des acteurs et le contenu des politiques territoriales de développement durable.

#### I - Problématique de la recherche

Le développement durable est devenu un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme et il est de plus en plus envisagé comme un concept procédural à l'intérieur duquel la mise en place de procédures de débats publics devient une obligation. Dans ce contexte, l'objectif de la recherche consiste à examiner les enjeux et les défis du développement urbain durable à Grenoble, Lyon et Montréal, sous l'angle de l'institutionnalisation du débat public et des processus de démocratisation de la gestion urbaine. La recherche vise plus spécifiquement à examiner les innovations procédurales récentes en matière de débat public - concertation, consultation, négociation - en faveur du développement durable des villes et des régions métropolitaines. La recherche s'intéresse de plus à la transformation des rôles et des responsabilités des acteurs de la ville, à la portée effective des procédures de débat public sur le contenu des politiques urbaines (objectifs, diagnostics, évaluation, suivi, etc.) ainsi qu'aux défis posés à la profession d'urbaniste par les transformations des modes de planification et de gestion des territoires urbains et métropolitains.

#### Les questions spécifiques de la recherche sont les suivantes :

- Dans quelle mesure le débat public favorise-t-il l'adoption d'une attitude plus réflexive sur les grandes orientations d'aménagement et de développement durable ?
- Quelle est la portée du débat public quant à la détermination des objectifs d'aménagement et de développement durable de la ville ?
- Dans quelle mesure les procédures de débat public favorisent-elles une discussion citoyenne sur les enjeux du développement urbain durable aux différentes échelles territoriales (quartier, arrondissement, ville, agglomération) ?
- Dans quelle mesure les dispositifs de débat public donnent-ils une voix aux citoyens et autres acteurs de la ville ?

- Quelles catégories de citoyens participent aux démarches formelles et institutionnalisées de concertation, de consultation et de négociation ?

- Quels sont les retombées concrètes et les résultats tangibles du débat public à l'élaboration des politiques urbaines ?

- Les dispositifs de débat public permettent-ils l'expression des conflits et des oppositions ainsi que l'harmonisation des intérêts divergents ?

Cette recherche se situe donc au croisement de deux axes du programme *Politiques territoriales et développement durable*, à savoir la participation des citoyens à l'action publique et l'évaluation des politiques en fonction des critères du développement durable.

### La démarche méthodologique et les terrains d'étude

Amorcée en janvier 2006, cette recherche se poursuivra jusqu'en janvier 2008 avec trois équipes réparties sur les territoires de Grenoble, Lyon et Montréal. Un premier colloque a été organisé en mai 2006 pour discuter de la problématique de la recherche et présenter les premiers résultats à l'occasion du Congrès de l'ACFAS à Montréal. Les prochaines étapes seront consacrées à l'analyse comparative de trois villes étudiées. Une grille d'analyse comparative élaborée à la suite d'un premier séminaire commun est en cours de validation.

**Grenoble** : À Grenoble, l'équipe a, dans un premier temps, dressé un état des lieux de la question dans deux champs de l'action urbaine et territoriale à l'échelle de la métropole grenobloise : le premier concernant la planification et les politiques de transport et le second le projet urbain. Ainsi, l'équipe a choisi de considérer deux politiques spécifiques pour cette recherche : les Plans de déplacements urbains (en comparant les processus de débat public du PDU de Grenoble à ceux d'autres grandes villes françaises notamment celui de Lyon) et le projet urbain de la ville d'Échirolles. Dans les deux cas, la cueillette des données se fait essentiellement par la conduite d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés et l'analyse des documents de planification.

**Lyon** : À Lyon, la première étape de la recherche porte sur le bilan de l'institutionnalisation du débat public d'agglomération depuis la démarche prospective et participative *Millénaire 3* jusqu'à la mise en place concrète de la charte de la participation aux différentes échelles de la métropole et de l'activité du premier Conseil de développement. Ce dernier ayant été profondément réformé en 2006, fournit, avec la mise en place de nouvelles commissions consultatives sur les grandes politiques d'agglomération, deux terrains d'observation *in vivo* pour conduire la recherche.

**Montréal** : À Montréal, l'équipe a d'abord complété un état des lieux du débat public sur le territoire avant de considérer plus spécifiquement quatre politiques et plans montréalais : le Plan d'urbanisme (2004), la Politique des milieux naturels (2004), le Plan stratégique de développement durable (2005) et le Plan de transport (en voie d'élaboration). La cueillette des données se fait par l'observation des débats entourant ces exercices de planification, la conduite d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés et l'analyse des documents de planification (plans, politiques, mémoires, mot à mot d'assemblée, etc.).



## II - Les effets sur la mobilisation des acteurs et le contenu des politiques territoriales de développement durable

### Les hypothèses préliminaires

Jusqu'à maintenant, l'analyse des données recueillies a soulevé une série d'interrogations qui se présentent comme des hypothèses préliminaires de recherche :

- Les mouvements de démocratisation de la gestion urbaine seraient-ils systématiquement compromis par la fragilisation des instances de débat ?
- Si, d'un côté, les acteurs institutionnalisés interviennent essentiellement pour renforcer les politiques (demande de garanties, d'échéancier, d'indicateurs) et de l'autre, des acteurs en marges remettent en question les prémisses des politiques, le débat peut-il influencer, au-delà du processus, sur le contenu même des politiques ?
- L'invocation du principe de développement durable contribuerait-elle à cristalliser le débat autour de stratégies d'intervention en environnement, ou de développement économique, au détriment, principalement, des objectifs d'équité sociale et territoriale ?
- L'absence de lieu de débat à l'échelle micro-locale (quartier) et supra-locale (métropolitaine) laisse-t-elle, en marge de la discussion publique, des questions majeures ?

### Les premiers résultats

*Grenoble* : Dans le cas de l'agglomération grenobloise, le point de vue privilégié porte sur les modalités et la portée du débat public dans les processus collectifs de construction de *planifications sectorielle* (Le plan de déplacements urbains de l'agglomération ou PDU) d'une part, *et territoriale* (dans le cadre de l'action municipale de la ville d'Échirolles) d'autre part<sup>2</sup>.

*Le PDU de Grenoble* fait l'objet d'une approbation officielle en mai 2000 suite à un intense travail préparatoire qui s'échelonne sur près de sept années. Son élaboration relève d'un contexte spécifique où le débat public semble s'imposer comme un processus clé de la production de la planification sectorielle. Tout d'abord, la maîtrise d'ouvrage de cette planification est assurée par une communauté d'agglomération qui se constitue le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Celle-ci se dote progressivement de nouvelles planifications stratégiques au regard du contexte législatif imposé par la loi SRU (2000) : Schéma directeur, Plan local d'urbanisme et PDU. La configuration et la « maturité » du milieu associatif issu de la société civile expliquent également le rôle du débat public dans l'élaboration des PDU. Le débat public est aussi à mettre en relation avec les enjeux particuliers du PDU et certains projets potentiellement « délicats » à faire accepter. La mobilisation associative se développe à l'occasion de la contestation, à la fin des années 1980, du tracé de l'autoroute A51 qui doit relier Grenoble à Sisteron. Les associations, au premier rang desquelles la FRAPNA et l'ADTC, qui œuvrent de longue date pour la promotion des transports collectifs et des modes doux, réussissent à fédérer les comités de riverains, la profession agricole et les élus locaux autour d'un projet alternatif d'aménagement du réseau routier existant (passage à trois voies ou à 2x2 voies de la route nationale)<sup>3</sup>.

Le lancement du Plan de déplacements urbains intervient donc dans un contexte de controverse à propos de nouvelles infrastructures autoroutières. L'organisation d'un débat public apparaît comme une nécessité incontournable. Les élus y voient non seulement un moyen de désamorcer les oppositions, mais aussi de mobiliser le potentiel de connaissance et d'expertise qu'ils ont repéré dans le monde associatif.

La Métro (communauté d'agglomération de Grenoble) fait appel à trois experts extérieurs (au système public que constitue jusque-là la Direction Départemental de l'Équipement et l'Agence d'urbanisme), parmi lesquels le président de l'ADTC. La réalisation de scénarios permet ensuite de mieux cerner les effets attendus des nouvelles infrastructures sur la structure des déplacements. Confiés à des bureaux d'études extérieurs, ces

scénarios sont ensuite soumis à un jury, auquel participe les représentants des associations. Leur publication amène les associations, regroupées dans un collectif 3D, à formuler à leur tour un scénario alternatif qui parie sur le développement des seuls transports collectifs et des modes doux. Le Plan de déplacements urbains est enfin soumis à une procédure informelle de commission de débat public.

S'il est difficile de mesurer les effets directs du débat public, l'on est cependant en droit de penser qu'il a contribué à élargir l'approche des déplacements. Il oblige à une approche de la mobilité dans toute sa complexité. Une telle compréhension oblige à dépasser les approches sectorielles qui prévalaient jusque-là et remet en cause la division des rôles qui s'était établie entre les spécialistes de la route (ingénieurs de la direction départementale de l'Équipement) et ceux des transports collectifs (chargés de mission du syndicat mixte des transports en commun, chargés d'études de l'agence d'urbanisme). Elle incite par ailleurs à faire appel aux spécialistes des « modes doux » que sont devenus les représentants des associations.

La Métro a joué la carte de la diversification de l'expertise. Cette diversification contribue à renouveler l'approche des problèmes de mobilité, facilite l'introduction de solutions techniques innovantes, et contribue à l'établissement d'un débat plus démocratique car fondé sur des alternatives possibles du point de vue technique. Une véritable communauté de professionnels se constitue progressivement autour de la question des déplacements. Reste à analyser la relation entre les processus d'évaluation et de révision du PDU et les modalités de débat public. Le débat public a-t-il perduré ou s'est-il renouvelé en s'adaptant à ces étapes spécifiques du PDU. Si oui, à travers quelles formes ? En relation avec quelle étape du PDU et selon quels objectifs ?

*Lyon* : En ce qui concerne Lyon, le point de vue privilégié par la recherche croise les modalités du débat public et la prise en compte du développement durable dans les politiques urbaines à l'échelle de l'agglomération. Cela tient notamment à l'ancienneté, au poids et à la légitimité de l'institution supra communale, le Grand Lyon, et des compétences qu'il exerce dans les politiques les plus directement concernées par le développement urbain durable (environnement, habitat et urbanisme, déplacements, développement économique...). Cela tient aussi à la dynamique locale d'institutionnalisation du débat public sur le développement urbain, marqué au tournant du siècle par un exercice de prospective, ou de vision globale du devenir de la métropole, de très grande ampleur, *Millénaire 3*, mobilisant une large partie de la société civile et des citoyens actifs.

La mise en place du Conseil de Développement se fait dans la foulée de *Millénaire 3* et reproduit sa représentation de la société civile urbaine ; elle se place aussi au début du mandat du nouveau Maire-Président, Gérard Collomb. Saisi du Plan de Mandat, le Conseil de Développement l'infléchit en demandant que le développement durable de l'agglomération soit placé au même premier plan que la compétitivité internationale de la métropole. À partir de là, la relation entre mobilisation de la population et politiques de développement durable peut s'analyser sur deux plans : substantiel et processuel.

Le premier se traduit par la mise en place d'un Agenda 21 pour l'agglomération. Si sur le papier cet Agenda 21 a été « co-produit » par le Conseil de développement, cet exercice a été suffisamment source de tensions entre élus, techniciens et la petite partie mobilisée sur ce thème du Conseil de Développement pour être une des raisons de la refondation complète de cette instance participative en 2006. Par ailleurs, la mise en place d'un observatoire du développement durable comme de « sites pilotes » du développement durable par l'institution communautaire ressort pour l'instant, plutôt d'une parodie de politique publique que d'un infléchissement substantiel direct des politiques d'agglomération (notamment de développement économique).

La dimension processuelle de la relation entre mobilisation de la société civile et politiques de développement durable est plus riche en développements. Elle procède d'une autre action du Conseil de Développement, l'élaboration d'une charte de la participation. Cette dernière est expérimentée pendant la première partie du mandat, plutôt à l'échelle de projets locaux, mais se trouve en quelque sorte contournée par une demande collective de participation à l'échelle des politiques d'agglomération. L'exemple le plus remarquable est celui de l'habitat, où un dispositif institutionnel, la Conférence d'Agglomération de l'Habitat, liée à la mise en place du PLH se décline, à la suite de la demande pressante d'acteurs professionnels et associatifs lors d'États Généraux de l'Habitat en 2004, en différents dispositifs (Atelier Renouvellement Urbain, Groupe technique renouvellement urbain, etc.) de suivi de la politique d'agglomération en matière d'habitat, intégrant plus étroitement des représentants tant du milieu professionnel que du milieu associatif.



Sur ce modèle, d'autres commissions ou ateliers consultatifs se renforcent (CCSPL) ou sont en création (transport et déplacement), à côté ou à l'intérieur du nouveau Conseil de Développement du Grand Lyon. La relation entre institutionnalisation du débat public et politiques territoriales de développement durable passe d'abord par un processus pragmatique (élargissement et légitimation de la participation à l'échelle d'agglomération, prise en compte progressive de l'échelle métropolitaine, effet de transversalité intersectorielle produit par l'Agenda 21 ou le Conseil de Développement, articulation des dispositifs participatifs de l'agglomération au quartier..) avant de se traduire en terme de contenus. L'évaluation des premiers travaux du nouveau Conseil de Développement comparés à ceux du précédent, ainsi que le bilan des dispositifs participatifs mis en place en matière d'Habitat et de Renouveau urbain permettra d'aller plus loin sur ce point.

*Montréal* : L'histoire de la participation publique à Montréal commence au début des années 60 avec ce qu'on appelle la « révolution tranquille » mais on peut dire qu'avec la création de la nouvelle ville de Montréal au tournant des années 2000, on assiste à un nouveau cadre du débat public qui se caractérise par la tenue en juin 2002 du « Sommet de Montréal » vaste exercice de concertation et de planification stratégique, qui s'apparente au *Millénaire 3* à Lyon, et qui visait à établir des visions, des priorités pour la ville. Le plan d'urbanisme, les politiques sectorielles dont on va parler émanent des priorités établies au « Sommet de Montréal » en 2002. Le sommet de Montréal a donné lieu à un chantier sur la démocratie participative qui ont influencé directement les dispositifs de participation publique. En effet dans la suite du Sommet est créé un office de consultation publique de Montréal, une nouvelle institution qui joue un rôle assez important depuis septembre 2002. Plus récemment a été adopté en mars 2005 une politique de consultation et de participation publique qui va assez loin, destinée à la fois aux citoyens et aux éventuels promoteurs des débats ; enfin, une charte des droits et responsabilités des citoyens a été élaborée.

## Conclusion

Pour conclure voici quelques éléments d'analyse transversale. D'abord, deux grands constats généraux qui convergent vers la littérature existante.

Tout d'abord, l'idée que le débat public s'impose comme une obligation, comme une nouvelle norme de l'action publique. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer l'idée que le débat public est incontournable. D'abord, pour décloisonner des approches dites trop sectorielles, deuxièmement, pour désamorcer les conflits et les oppositions, troisièmement, pour accroître la légitimité de l'action publique notamment celle des élus et des planificateurs et pour répondre à une demande sociale de participation. Certes, l'institutionnalisation du débat public à l'échelle locale se présente comme une réponse à la crise de la gouvernabilité, à l'échec du modèle de la planification rationnelle, pour répondre à la demande sociale de démocratisation, mais nos observations nous conduisent à dire pour le moment que, à plusieurs égards, cette nouvelle norme de l'action publique se présente beaucoup comme une offre institutionnelle pour légitimer l'action publique.

Ensuite l'idée que les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle norme sont, à l'échelle qui nous intéresse, très diverses et territorialisées. On observe des anticipations des lois et des règlements, des dispositifs sont ainsi mis en place par anticipation. On observe aussi une forme d'hétérogénéité des modalités de mise en œuvre, une construction qui est très pragmatique et qui s'appuie souvent sur l'existence des conseils de quartier notamment ou à des dispositifs déjà présents sous forme des règles minimales dans les lois et règlements. On remarque aussi qu'un certain nombre de procédures facultatives sont devenues incontournables.

Ce constat d'une grande diversité des dispositifs de participation converge avec la littérature. Toutefois, on a regardé les travaux qui proposent des typologies pour analyser ces dispositifs et lorsqu'on confronte nos observations à ces typologies, ce n'est pas toujours concordant. Néanmoins quelques grands dispositifs semblent émerger. Les démarches prospectives de planification stratégique, des dispositifs de participation dont la charte de participation du Grand Lyon et le conseil de participation et de consultation de la ville de Montréal, des commissions consultatives sur des politiques territoriales, plus ou moins formalisées à Montréal. Enfin, on commence à observer des études publiques, des bilans de la mise en œuvre dans une perspective d'une démarche itérative de planification comme dans le cas de Montréal.



Pour finir, je voudrais aborder la question de la mobilisation des acteurs. Cette question n'était pas au centre de notre questionnement, qui portait davantage sur les effets, sur le contenu des politiques territoriales, mais nous devons forcément considérer la question de la mobilisation des acteurs. Ce qu'on peut dire à cette étape-ci du travail c'est qu'un certain groupe d'acteurs semble être mobilisé de façon continue et permanente à toutes les étapes du processus de planification à Montréal. Cette question des habitués de la consultation publique existe depuis longtemps au Québec mais on a été surpris par le fait que dans les grandes consultations menées par l'Office de consultation de Montréal sur la politique du milieu naturel par exemple, de nombreux citoyens non affiliés sont intervenus : cela ça représente dans certains cas, près de 50 % des participants qui viennent aborder les questions de proximité notamment.

Pour ce qui concerne les effets sur les politiques territoriales, on a dégagé quatre ou cinq effets importants. Le premier, on le qualifie d'effet de démonstration car pour le moment, il semble que le processuel l'emporte sur le substantiel. Tout se passe comme si la mise en place des dispositifs de participation se présente comme un préalable à des effets sur le contenu des politiques territoriales. Cela nous renvoie à l'idée générale d'expérimentation sociale et d'effets de démonstration. Le deuxième est l'effet de légitimation, il semble que la principale retombée du débat public notamment pour les planificateurs est d'accroître la légitimité du plan en s'appuyant sur l'adhésion de la population ; ce qui leur permet d'accélérer la mise en œuvre du plan. Le troisième effet identifie le développement d'une culture de la participation notamment au sein de l'appareil administratif ; beaucoup de travail semble se faire pour développer cette culture de la participation. Pour certains, le débat favorise un changement de culture dans l'administration dans le sens d'une recherche d'une meilleure cohérence interne entre les différents secteurs. Le débat aurait pour effet de créer des nouveaux partenariats, des nouvelles alliances, des élus, des administrations publiques et de la société civile. C'est la présence accrue de certains acteurs de la société civile aux différentes étapes d'élaboration des politiques et des plans d'action qui contribue à accroître leur légitimité.

## Notes

- <sup>1</sup> L'équipe de recherche est composée des personnes suivantes : Michel Gariépy (Institut d'urbanisme, Université de Montréal) ; Mario Gauthier (Université du Québec en Outaouais) ; Gilles Novarina (Institut d'urbanisme de Grenoble) ; Florence Paulhiac (Institut d'urbanisme de Grenoble) ; Frank Scherrer (Institut d'urbanisme de Lyon) ; Marcus Zept (Institut d'urbanisme de Lyon). Assistants de recherche : Lila Combe (Institut d'urbanisme de Lyon) ; Maïlis Floriet (Institut d'urbanisme, Université de Montréal) ; Laurent Lussier (Institut d'urbanisme, Université de Montréal).
- <sup>2</sup> Dans ce cadre du séminaire de Tours, les résultats ne concernaient que le cas du PDU de Grenoble ; l'étude de cas de la planification territoriale à Échirolles sera menée essentiellement en 2007 et portera sur les modalités d'une production participative du projet urbain de la commune.
- <sup>3</sup> Duarte P., Novarina G., *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, Grenoble, CRESSON, Plan Urbanisme Construction et Architecture, ministère de l'Environnement, 2001.



#### **4 - « L'INVESTISSEMENT HABITANT DES LIEUX ET MILIEUX DE VIE : UNE CONDITION DE RENOUVELLEMENT URBAIN ? » ANALYSES AUX PAYS-BAS, ALLEMAGNE, RUSSIE, FRANCE**

*Cyria EMELIANOFF (ESO, Université de Tours)*

*Nathalie BLANC (UMR 6590, LADYSS, Université Paris VII)<sup>1</sup>*

L'idée de cette recherche est partie d'une approche relativement anthropologique, considérant que les mouvements habitants créent du milieu de vie et transforment le milieu urbain par des actions directes. Ces mouvements peuvent se constituer à l'occasion de la dégradation d'espaces verts de proximité, de la privatisation des espaces, de pollutions, de risques, ... Ces actions sont assez peu observées dans le cadre des analyses des politiques de développement urbain durable. Quelles contributions ces mobilisations apportent-elles à un développement urbain durable ? Comment se lient-elles à l'action collective locale, municipale, métropolitaine ?

L'action habitante se saisit concrètement des problématiques environnementales, en réponse, souvent, à des dégradations affectant l'environnement de proximité. Les habitants s'associent, se regroupent de telle façon à pouvoir faire face aux problèmes identifiés. Dans ce cas, l'investissement ne passe pas par les mots, l'opinion sur un thème dans des arènes déjà constituées, leur participation se construit dans l'action. Le développement durable n'est plus appréhendé comme un concept procédural, l'action constitue au fur et à mesure ce que peut être le développement urbain durable du point de vue des habitants, de fil en aiguille. Notre recherche fait l'hypothèse que ces actions, initialement locales, sont un levier de transformation à la fois de l'action publique et du milieu urbain. Le travail conduit jusqu'ici aux Pays-Bas, en Allemagne, en Russie et en France montre que ces initiatives modifient en effet les modes de gestion de l'environnement de proximité et les modalités de l'action politique.

Une question sous-jacente est de savoir en quoi ces mobilisations permettent aux habitants une prise de conscience des liens et des interdépendances. L'hypothèse d'un apprentissage des liens entre action locale et problématiques globales, qui se définissent à l'échelle de la terre, part de l'idée que le fait d'agir localement permet de se sentir concerné plus globalement par l'environnement. Il existerait une dimension d'apprentissage dans l'action qui passe par la transformation du milieu local. Être concerné par les enjeux environnementaux, pour des habitants, résulterait de pratiques, d'implications multiples dans la gestion des milieux, bien plus que d'injonctions sur l'éco-citoyenneté.

Pourquoi prendre ces mobilisations collectives comme objet, et non pas les dispositifs de participation ? Dans un premier temps, parce que les dispositifs de participation sont bien étudiés. Programmés de haut en bas, ils sont *a priori* déjà cadrés. Ils font l'objet de réflexions qui consistent à en développer la grammaire, à les améliorer. L'idée de s'intéresser à un autre versant de l'action collective, à l'action plus spontanée, permet au contraire de travailler sur une dimension beaucoup moins étudiée, celle de l'autonomisation, que nous associons dans ce travail de recherche à la démocratisation des politiques environnementales et urbaines, conditionnant l'effectivité d'un développement urbain durable. L'action habitante ne peut être réduite à une action supplétive ou participative. Notre intérêt pour l'action spontanée est également issu de réflexions et transferts de savoirs dans le sens Sud-Nord, et non plus Nord-Sud : il s'agit de repenser le développement en termes autocentrés ; les réflexions sur le développement dans les pays du Sud nous aident à conceptualiser différemment la participation dans les pays du Nord. L'accent étant mis sur le fait que le développement doit être défini par les populations elles-mêmes, tant du point de vue de son contenu que du point de l'action et des procédures.

Il est aussi question d'expérimentation. Notre recherche délocalise le lieu de l'étude du développement durable puisqu'on analyse le développement durable à partir de ce que font les habitants, en observant ce qui est produit par ces habitants, dans quelle arène, de quelle façon. Comment créent-ils eux-mêmes cette arène au niveau local ? L'idée d'un travail politique local qui se fait renvoie à la notion d'*empowerment*, telle que définie par les anglo-saxons, qui a pour visée de donner du pouvoir d'action aux individus, aux communautés. Nous nous intéressons à ce travail politique local, et non à la définition d'une communauté d'action.

La pertinence d'une étude concernant l'investissement habitant au regard de la problématique du développement durable est corrélée à une demande actuelle de reconnexion à l'environnement de proximité, qui passe par toute une gamme de « ressaisies ». Cette demande est très sensible dans le monde anglo-saxon, y compris au Québec. Mais on la voit également à l'œuvre en Russie, pour des raisons bien différentes, ou aux Pays-Bas. Elle nourrit une action civile qui s'impose comme un canal d'expression et de renouvellement du politique, conditionnant à nos yeux la performativité du développement urbain durable. Car un décalage important peut être observé entre les politiques urbaines et les pratiques habitantes sur le milieu de vie, que ce milieu soit immédiat, c'est-à-dire le logement ou l'environnement de proximité, ou plus lointain, la ville, la planète. Ce décalage, qui interdit le partage de responsabilités entre pouvoirs publics et habitants, et *a fortiori* des mises en synergie, ne peut être comblé uniquement par l'amélioration de la grammaire participative. Ce pourquoi l'étude de l'investissement des habitants est indispensable à notre sens dans une perspective de développement urbain durable.

La recherche est donc ciblée sur l'investissement habitant dans sa « charge » ou son contenu politique, non pas simplement au niveau local mais en interaction avec des enjeux globaux. À cette dimension politique s'ajoute une dimension identitaire et économique. En effet, l'investissement habitant nourrit des processus de revalorisation des lieux et milieux de vie. Dès lors, la recherche porte simultanément sur le processus de renouvellement urbain et ses conditions de durabilité : qu'est-ce qui est susceptible de revaloriser des lieux et des milieux de vie stigmatisés ?

Deux hypothèses sous-tendent le travail : la première est que seul l'investissement habitant, notamment par l'action et non pas par la participation orale ou délibérative, serait en mesure de redonner de la valeur aux lieux et aux milieux, c'est-à-dire serait capable de conduire à son terme un processus de requalification. La seconde hypothèse est que la réhabilitation écologique est un levier de requalification, de dé-stigmatisation à l'endroit où beaucoup d'autres politiques échouent.

Nous avons pu faire ce constat en Suède, dans le cas d'Augustenborg où la réhabilitation écologique a remis à flot un quartier en grande difficulté, un grand ensemble. La réhabilitation ne s'est pas appuyée sur une simple concertation, mais sur l'implication des habitants dans l'aménagement du quartier. Ce travail a transformé les lieux sur un plan physique et symbolique. On a pu constater que les habitants créent de la valeur par leur investissement, qui le plus souvent est bénévole. Ils revalorisent aussi le quartier sur un plan économique. Une question que nous aborderons donc est de savoir à qui profite cette valeur économique, et comment est-elle redistribuée ? Par exemple, dans le cas d'Augustenborg, l'investissement habitant a conduit à une chute du *turn-over* et de la vacance des logements, qui a fait économiser aux bailleurs sociaux plusieurs millions d'euros. Comment reconnaître et redistribuer cette valeur ajoutée due à l'investissement des lieux par les habitants ? Ces questions restent ouvertes.

Une autre raison de se pencher sur l'investissement habitant est relative à l'efficacité même des politiques environnementales. À ce titre, on peut prendre l'exemple analysé par un jeune chercheur danois<sup>2</sup>, concernant un îlot d'habitations collectives équipé de dispositifs d'économie d'eau permettant une économie de 30 % d'eau. Deux ans après cette expérience, dans le cadre d'une évaluation, Claus Bech-Danielsen constate que les consommations d'eau varient de 400 % d'un ménage à l'autre. C'est-à-dire que le comportement joue pour 370 %, tandis que le dispositif technique, celui qui est valorisé dans les quartiers durables, ne joue qu'à la marge, sur 30 % des consommations en eau. Ainsi, en termes d'efficacité écologique, l'investissement habitant est fondamental. Les effets d'apprentissages locaux, la construction d'une culture écologique ou d'une culture environnementale locale rejoignent les travaux de l'anthropologue Mary Douglas<sup>3</sup>, dès les années 1990, à savoir que ce n'est que par les comportements que la question écologique peut devenir centrale.

Les états de l'art menés dans les quatre pays étudiés, dans une perspective non pas comparative mais de réflexion en miroir, sont contrastés. En Russie, l'action habitante apparaît largement supplétive ou réactive : supplétive à la défaillance des pouvoirs publics ou en réaction à la privatisation des espaces publics ou des espaces collectifs dans les grands ensembles. En France, l'action habitante est soit interstitielle soit d'opposition. Les actions interstitielles sont des petites actions qui s'institutionnalisent, lorsqu'un *lobbying* s'organise, ou bien restent totalement invisibles : par exemple les plantations des habitants dans l'espace public, en accord avec les jardiniers de la ville de Paris, mais sans aucune visibilité. Cette action transforme pourtant le milieu, la

biodiversité. Les actions plus amples sont souvent focalisées sur l'opposition à de grands projets d'aménagement, comme dans le cas des infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'action habitante s'inscrit au contraire dans des partenariats souvent formalisés entre pouvoirs publics et habitants, dont les modalités sont assez diverses et vont jusqu'à la délégation de certaines tâches de gestion, aménagement ou expertise à des groupes d'habitants.

### Une première étude de cas : Nijni-Novgorod

Plusieurs études de cas portant sur l'investissement des habitants dans leurs milieux de vie vont permettre d'affiner les hypothèses de recherche et le travail théorique. Nous présentons ici celle conduite à Nijni Novgorod. Dans les villes russes, il n'y a pas ou peu de renouvellement urbain, pas ou peu de politique de développement durable. Ces dernières, lorsqu'elles existent, sont portées par des chercheurs, des universitaires qui s'allient à des environnementalistes locaux. Il s'agit de stratégies bien plus que de politiques, n'impliquant pas dans un premier temps les municipalités.

En dépit des difficultés, des mobilisations habitantes traversent les villes russes, pour s'opposer en particulier à la privatisation et à la construction illégale des espaces verts, souvent interstitiels. Les municipalités sont en effet à court d'argent ; pour retrouver des marges de manœuvre financières elles vendent le sol à des promoteurs privés, y compris des terrains publics situés à l'intérieur des cours d'immeubles.

Ces espaces sont en général le lieu d'appropriations anciennes par les habitants. Ils font l'objet d'une gestion en bien commun, d'un investissement collectif plus ou moins important : les habitants y ont souvent planté des arbres, aménagé des jeux d'enfants, des espaces de rencontre. D'autre part, dans les villes russes comme dans d'autres villes de l'Est, les espaces verts représentent la seule réelle aménité environnementale. Ces villes dont le patrimoine bâti est dans l'ensemble peu entretenu, subissent des pollutions industrielles et automobiles, une inflation de déchets, une eau de qualité médiocre. Dans le cas de Nijni Novgorod, une ville de 1,4 millions d'habitants longtemps fermée à cause de son appartenance au complexe militaro-industriel, les niveaux de pollution atmosphérique sont 15 fois supérieurs aux normes autorisées, ce qui est perceptible sur un plan olfactif. *Last but not least*, les Russes sont extrêmement attachés à la nature dans leur quotidien et dans leurs pratiques. Les espaces verts focalisent donc de nombreuses énergies et mobilisations.

L'action conduite à Nijni correspond à une petite expérience, qui a eu néanmoins un impact important à l'échelle de la ville. Il s'agit d'une mobilisation d'habitants qui naît en 2004, dans un îlot constitué de barres de cinq étages construites sous l'époque Khrouchtchev, peuplé de 1 500 habitants. Ces constructions sont parmi les plus dégradées actuellement en Russie. Au sein de cette cour d'immeuble, l'espace étant assez vaste, la municipalité propose à un promoteur de construire trois immeubles. Cette cour, avec les espaces extérieurs qui bordent les immeubles, est occupée par 800 arbres, plantés par les habitants eux-mêmes au fil du temps. Ce petit bois accueille aussi des jeux d'enfants, des bancs, une vie sociale assez forte. Le projet de la municipalité est tout à fait inacceptable aux yeux des habitants.

D'abord désespérés, quelques habitants s'adressent à l'association environnementaliste régionale, *Eco-Dront*, une plate-forme associative assez puissante qui travaille en coopération avec la Douma régionale. Cette association accueille une éco-juriste, qui réfléchit avec les habitants à une solution. Les logements ayant été privatisés, les habitants en sont propriétaires. De ce fait, ils détiennent aussi une infime partie, quelques millièmes, de l'espace de la cour. En se regroupant et en constituant un syndicat de co-propriété, il est possible de fusionner ces millièmes et de faire de la majeure partie de la cour un espace de co-propriété privée, et non plus une propriété municipale.

Les habitants engagent donc un procès avec l'aide de l'éco-juriste pour récupérer le sol et le privatiser, avec succès. Ils bénéficient de l'appui des élus régionaux car les villes et les régions russes sont en conflit ouvert. Les municipalités bradent le sol tandis que les régions tentent plus ou moins de faire appliquer les lois environnementales et de préserver l'espace public. Il existe fréquemment des alliances entre les environnementalistes locaux et les administrations régionales en charge de l'environnement.

Une fois le sol accordé à la co-propriété, l'autorisation de construire est annulée et le promoteur se voit évincé. Forts de ce résultat, les habitants entendent continuer la lutte pour améliorer leurs conditions et leur cadre



de vie, prendre en charge la maintenance d'un bâti dégradé. Ils réclament aussi la gestion du patrimoine bâti afin de ne plus payer de charges disproportionnées à une compagnie municipale qui n'entretient plus rien depuis déjà longtemps. Leur demande porte donc sur le transfert des charges de la ville au syndicat de copropriété, première structure de ce type constituée dans un bâtiment ancien à Nijni Novgorod (les syndicats de copropriété n'existent alors que pour des immeubles neufs).

La question du transfert des charges ne peut concerner seulement cet îlot, car il s'agirait d'un précédent pouvant rapidement faire tâche d'huile. L'enjeu est lourd, il s'agit d'un changement de système de la gestion des immeubles, de l'eau, du chauffage, de l'entretien et de la maintenance. Aussi la ville engage-t-elle une sorte de referendum à l'échelle de l'agglomération. Un questionnaire distribué aux habitants à propos du mode de gestion urbaine propose trois choix : la gestion des charges par des syndicats de copropriété, la gestion par l'ancienne compagnie municipale, ou, solution mise en avant par la municipalité, la création d'une nouvelle compagnie municipale plus performante, s'engageant à effectuer les réparations et la maintenance nécessaires. Les habitants n'ont aucune confiance dans les résultats de ce referendum et du questionnaire, qui seront truqués selon eux. À l'heure où nous les interviewons, ils s'apprentent à continuer la lutte, y compris sur un plan juridique.

Les conclusions de cette étude de cas montrent que pour cet îlot très dégradé jouxtant une zone industrielle parmi les plus polluées de la ville, la défense de la cour d'immeuble ne peut pas être assimilée à un syndrome NIMBY d'habitants qui se protègent. Déjà victimes de pollutions fortes (radon notamment), ces habitants ressentent une injustice environnementale et l'expriment à l'échelle de la ville. L'investissement habitant de cette cour d'immeuble depuis une trentaine d'années a accru leurs capacités de défense. On faisait du jardinage depuis 20 ou 30 ans, aujourd'hui on passe à l'action juridique, comme dans d'autres villes russes, où l'on assiste à une montée en puissance de l'action juridique environnementale.

Le succès relatif de cette expérience est lié au fait que les habitants ont su articuler les échelles. Ils ont bénéficié d'appuis régionaux à la fois au niveau de la Douma et au niveau d'une ONG régionale. Leur action a fait émerger une question maintenant traitée à l'échelle de la ville de Nijni, même s'il ne s'agit que d'une consultation de façade. Ce type d'action spontanée peut donc modifier les règles du jeu politique à une échelle urbaine, voire fédérale.

Un autre élément de conclusion est que ce territoire défavorisé se pense comme un territoire pilote. Pour continuer l'action, deux possibilités s'offrent en effet au noyau d'habitants activistes : soit engager un nouveau procès pour récupérer la gestion des immeubles et pouvoir commencer à réparer des appartements croulants, mais cette procédure risque d'être coûteuse ; soit, ce qui serait préférable, trouver des *sponsors*, publiciser ce combat et cette réussite pour se faire connaître et faire de ce district, un district modèle. Les habitants veulent s'instaurer comme un territoire de bonnes pratiques car ils ont réussi à amorcer une réforme foncière, certes à l'échelle d'un îlot, mais le sol a été privatisé, ce qui constitue un précédent ; ils ont réussi à établir un syndicat de copropriété, c'est aussi un précédent ; ils ont posé la question de la gestion municipale à l'échelle d'une métropole, tout ceci est inédit. L'appui de Moscou est également recherché, car le maire de la capitale semble être plus sensible à ces questions.

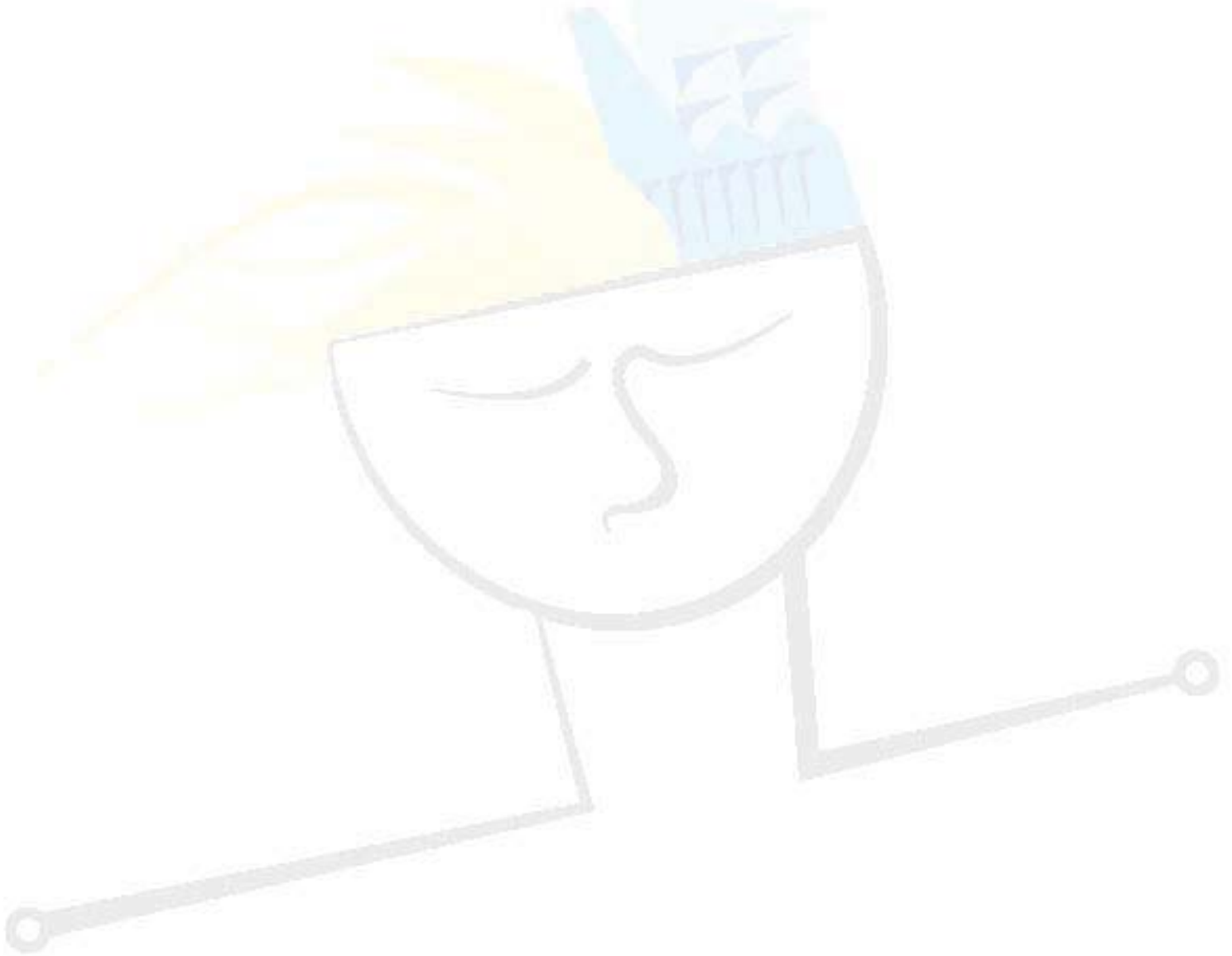
En conclusion, on peut se demander comment tirer des enseignements de ce type d'action dans une perspective de développement urbain durable ? Qu'est-ce qu'un développement urbain durable : comment le définir en partant de l'action collective, et non plus simplement d'une définition par les procédures ou les corps professionnels ou politiques ? Même si la question des espaces verts apparaît mineure, elle permet en fait une articulation directe à l'enjeu de l'autonomisation politique évoquée en introduction.

Que nous enseigne ce type d'initiatives en termes d'expérimentation sociale et politique ? N'assiste-t-on pas à une quête du politique par les habitants ? Ce qui rejoindrait les définitions du pragmatisme américain de Dewey<sup>4</sup> sur le politique. Ce mode d'apprentissage du politique peut-il constituer un nouveau modèle d'action pour un développement urbain durable ? Comment penser ces actions collectives ? Quelles sont les conditions d'expression et de possibilité d'une co-action entre acteurs publics et civils ? Comment l'action directe remet-elle en question le fonctionnement territorial d'ensemble ? Quelle est sa capacité à faire levier ? Telles sont nos pistes de réflexion.



## Notes

- <sup>1</sup> La recherche associe Olga Aksenova et Irina Khali, de l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de Moscou, Laure Héland, doctorante à l'université de Tours, Estienne Rodary, de l'IRD, Étienne Ballan, sociologue consultant, Stephan Kuhn, responsable d'ICLEI (« gouvernements locaux pour la durabilité ») en charge de la gouvernance, en Allemagne, ainsi que Bianca Peeters et Martijn Kramer, de l'Institut international pour l'environnement urbain à Delft, Pays-Bas.
- <sup>2</sup> Claus Bech-Danielsen, 2005. *Ecological Reflections in Architecture*, The Danish Architectural Press, Copenhagen.
- <sup>3</sup> Mary Douglas, 1993, « À quelles conditions un ascétisme environnementaliste peut-il réussir ? », *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, Paris, L'Harmattan, 96-118.
- <sup>4</sup> John Dewey, 2003, *Le public et ses problèmes*, Pau, Farrago /Leo Scheer.



## 5 - « GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE » ET FORMES URBAINES DURABLES : APPROCHE CRITIQUE ET COMPARATIVE

Catherine NEVEU, LAIOS

Je voudrais en préalable attirer l'attention sur le statut particulier de cette présentation du fait notamment que le travail présenté ici n'a eu ni le même fonctionnement ni la même configuration que celui des équipes précédentes.

Notre groupe a été accepté dans le PIDUD (Programme interdisciplinaire développement urbain durable) comme un travail de mise en réseau de chercheurs. Ce n'était donc pas un groupe qui fournissait de nouvelles recherches empiriques à proprement parler, même s'il a été alimenté par celles des membres du réseau ; ce qui nous a été demandé, c'est de faire fonctionner une mise en réseau entre des chercheurs de différentes disciplines : aménagement, géographie, sociologie, anthropologie.

Notre point de départ était de considérer que les notions de « gouvernance démocratique » et de « formes urbaines durables » n'étaient pas des catégories neutres ou uniquement descriptives, mais qu'elles s'inscrivaient dans des conceptions particulières quant aux modalités de prise en compte et en charge d'enjeux diversifiés et éventuellement conflictuels.

Nous souhaitions aborder ces notions comme des sémantiques institutionnelles (*Ethnologie Française*, Vol XXIX, n°4, 1999), labiles, qui tout en offrant des ressources à leurs utilisateurs, leur imposaient également des contraintes fortes. Nous voulions les observer et les saisir comme des supports à la mise en circulation de sens en nous interrogeant sur le spectre d'expressions possibles qu'elles ouvraient ou qu'elles fermaient. Ce qui nous a rassemblé, aménageurs, géographes, sociologues et anthropologues c'est, à partir de nos travaux respectifs, cette envie de nous interroger ensemble sur ces termes et ces notions : « gouvernance démocratique » et « formes urbaines durables ». La dimension comparative de ce travail de mise en réseau portait sur plusieurs dimensions. J'ai déjà mentionné la diversité des ancrages disciplinaires des membres du réseau ; il faut également mentionner la différence des terrains et des expériences de recherche, puisque nous avons confronté aussi bien des processus de territorialisation liés à la décentralisation et à la création des nouvelles communes au Mali, que les politiques de développement urbain durable de Freiburg en Allemagne ou de Saint-Jacques de la Lande en Ille-et-Vilaine, des instances de démocratie de proximité en France, à Tours par exemple, tout autant que des pratiques de palabres en passant par un Conseil de Développement Durable. Nous avons donc essayé de mettre en œuvre la démarche de Marcel Detienne quand il propose de « comparer l'incomparable » en mettant en regard des pratiques d'assemblées extrêmement diversifiées (Detienne, 2003). S'ajoutait à cette diversité d'horizons et de terrains, une variété des modes d'appréhension des notions soumises à la mise en réseau. Certains d'entre nous avaient une vision plutôt positive de la gouvernance démocratique, comme processus induisant un plus grand respect de la diversité et du pluralisme, une plus grande transparence. D'autres restaient très thomistes pour utiliser un euphémisme quant à la pertinence même de ces notions, tout en considérant que le fait qu'on ait recours à elles, produisait des manières de penser singulières notamment chez les élus. Une approche comparative donc, mettant en relation des chercheurs intéressés par ces notions à partir de parcours et de réflexions diversifiés et faisant s'articuler ou se répondre des objets aussi diversifiés.

Les quelques pistes de réflexions auxquelles nous avons abouti s'inscrivent pleinement dans l'usage de la comparaison proposée par Stratton pour qui, je cite, « la comparaison élargit l'expérience du chercheur, lui fait prendre conscience d'autres possibilités et capacités sociales et ainsi l'aide à imaginer des alternatives quant aux questions à poser aux causes à chercher et aux effets à mesurer. La fonction de la comparaison est moins d'inciter l'expérimentation que de stimuler l'imagination. La comparaison est plus importante comme dispositif de choix et de provocation que comme dispositif de preuve. C'est un système pour formuler des questions et non pour donner des réponses » (Stratton, cité in Vigour, 2005).



À quelles questions sommes-nous donc parvenus ?

La confrontation de nos recherches a débouché au fil des journées d'étude et des réunions de travail à une première série de questions qui tourne autour des enjeux d'articulation d'échelles, j'y reviendrai en conclusion, de tout ce qui concerne la dialectique distance/proximité. Il y avait à la fois un constat assez banal, du fait que les instances de concertation et de participation qui sont souvent présentées et conçues comme participant de cette nouvelle gouvernance démocratique, se réfèrent fréquemment à la proximité comme un idéal relationnel et fonctionnel. Or, on a observé que nombre de terrains sur lesquels ont travaillé les uns et les autres, connaissaient de fortes dynamiques de mobilité, ou des processus de construction territoriale dans lesquels la proximité dans son acception métrique ordinaire ne jouait qu'un rôle très faible.

Le cas le plus net en était les politiques de décentralisation au Mali où non seulement l'élaboration du territoire des communes s'est faite selon une logique relevant plus des réseaux sociaux que de la contiguïté géographique, mais où elle a inclu des parties de la population distantes de plusieurs milliers de kilomètres, en l'occurrence les migrants et leurs associations en France. Mais ce fut aussi le cas dans l'agglomération de Poitiers où le Conseil de Développement Durable a progressivement inscrit sa réflexion sur les transports sur un territoire qui a fini par englober tout le département de la Vienne voire plus. Si ces pratiques de gouvernance se réfèrent à une pluralité de territoires ou d'échelles dont l'enjeu est l'articulation et dont la détermination dépend des enjeux traités, on peut se demander comment articuler ces territoires mobiles et variables où sont pensés les changements et ceux de la prise de décision classique, ceux de la démocratie représentative pour dire les choses rapidement.

Comment retravailler les territoires de la participation et de la gouvernance quand on observe que la figure générale de ces instances est l'attribution *a priori* d'un territoire d'action et de référence (le quartier, la commune, l'agglomération...) et que cette attribution *a priori* d'un territoire aux dynamiques participatives se heurte très vite à des limites ? En même temps, une question se pose : où arrêter l'extension de ces mêmes territoires ? Question corollaire : comment saisir et se donner les moyens d'observer les modes d'appropriation de ces territoires administratifs, qui ne sont pas forcément superposables aux espaces vécus et pratiqués, mais aussi les modes de territorialisation de la participation issus des zonages des politiques publiques ?

Une autre série de questions abordées dans le réseau a concerné les modes d'appropriation par les populations de la notion de durabilité, et l'articulation entre l'affichage des politiques publiques (par exemple « construire un quartier durable ») d'une part, et l'importance attribuée par les habitants à cette dimension dans leur choix résidentiel d'autre part. Les gens choisissent-ils vraiment d'habiter un quartier durable parce que la mairie dit que c'est un quartier durable et que c'est bien d'y habiter ? Ce qu'on a pu observer, c'est que cette articulation entre affichage des politiques publiques et importance attribuée par les habitants à cette dimension dans leur choix, dépendait largement des formes « d'intimité culturelle » (Herzfeld, 1997) entre les acteurs des politiques publiques et les habitants mobilisés ou sollicités. C'est assez clair dans le cas du quartier Vauban à Freiburg qui s'inscrivait dans cette configuration, y compris avec l'émergence de professionnels de la durabilité et de la participation parmi les habitants mobilisés. Ce qui renvoie aussi à des enjeux sociaux et culturels, et notamment le fait que le niveau d'appropriation des valeurs de la durabilité, selon leurs modalités de définition, change aussi en fonction certes du degré d'association en amont à la production urbaine, mais aussi selon les positions dans la hiérarchie sociale et économique.

En creux, se pose la question de la capacité de la durabilité, utilisée de manière programmatique et légitimatrice de l'action publique, à modifier l'organisation sociale et les pratiques. Sur ce deuxième ensemble de questions, on voit la nécessité de travailler plus avant, au-delà des arrangements institutionnels, sur les processus d'appropriation et sur le point de vue des gouvernés. Cela signifie non seulement s'attacher à saisir les représentations des gens, la manière dont ils s'approprient des discours, des processus, des démarches, des espaces ; mais surtout prendre en compte ce qu'Anni Borzeix appelle « la participation à bas bruit », peu visible, qui se fait en dehors de la participation et de la durabilité institutionnelles (Borzeix et al., 2006). De ce point de vue, nos échanges ont permis de mettre en lumière l'existence de ce qu'on a appelé temporairement des « chaînes de parole », auxquelles il serait fructueux de s'intéresser de manière plus précise. Ces chaînes de parole font intervenir un ensemble de passeurs et de médiateurs, d'agents intermédiaires qui peuvent être aussi bien des

professionnels de différents services ou autres, des militants d'associations mais aussi des individus engagés ; il serait intéressant de saisir plus finement d'ailleurs les parcours, les ressources et les rôles dans la mise en circulation, dans l'adoption ou l'instrumentalisation des notions et des termes de durabilité et de gouvernance. Autrement dit, comment s'articulent des catégories globales, ces sémantiques institutionnelles dont je parlais au départ, et les catégories de pensée vernaculaire ? J'entends par là, la nécessité de contextualiser les usages, les réceptions de ces notions et de ces pratiques ; et contextualiser ici ne signifie pas uniquement donner le cadre et poser le décor, mais aussi saisir les circuits de significations, les sens qui circulent et la manière dont se constituent ou non des sens partagés, ou différents voire opposés. Cette démarche de contextualisation des circuits de significations oblige alors aussi les chercheurs à la réflexivité, et nous oblige à réfléchir sur la manière même dont nous construisons nos objets.

Pour conclure et synthétiser cette présentation, et tenter de la relier aux discussions plus générales de ces journées, je souhaitais attirer l'attention sur une question centrale, me semble-t-il, qui traverse l'ensemble des réflexions sur ces questions de gouvernance et de durabilité, leur mise en œuvre et leur réception. Cette question renvoie à ce que j'ai évoqué rapidement à travers les questions d'échelles, de territorialisation ou de réseau : c'est celle d'un nécessaire regard critique sur ce que James Ferguson appelle une « topographie verticale du pouvoir » (Ferguson, 2004). Quelle conséquence a sur notre mode de pensée, sur nos objets de recherche et notre regard de recherche, le fait qu'on pense en termes d'échelles, ce qui induit qu'on le veuille ou non, une pensée en termes de hiérarchie ? Pour le dire rapidement, est-elle toujours pertinente et fructueuse, dans le contexte contemporain d'intenses circulations de ces notions globales et d'imbrication croissante d'agents qui sont dans des positions quelquefois parfaitement interchangeables ? Quand des associations de quartier sont « classées » dans la catégorie « société civile », alors qu'elles sont des prestataires de services pour les municipalités, avec parfois une délégation de services publics, la distinction État/société civile ne devient-elle pas plus que discutable ?

Ne serait-il pas plus fructueux de dépasser ces logiques de clôtures spatiales et sociales verticales, opposant par exemple démarche *top/down* à la démarche *bottom/up*, de les dépasser au profit d'une pensée de l'horizontalité, de la reconnaissance des effets de réseau ? C'est peut-être par un changement de focale qui privilégie une horizontalité des processus et une vision analytique plus horizontale, qu'une gouvernance vraiment démocratique pourrait être non pas construite, mais repérée.

## Bibliographie

- Borzeix Anni, Collard D., 2006, *Figures de l'intermédiation*, communication au Séminaire « Citoyenneté Urbaine », PUCA-CNRS, Paris, septembre.
- Détienne Marcel, 2003a, « Des pratiques d'assemblée aux formes du politique. Pour un comparatisme expérimental et constructif entre historiens et anthropologues », in M. Détienne (dir.), *Qui veut prendre la parole ?*, Paris, Le Seuil.
- Ferguson James, 2004, « Power Topographies », in D. Nugent et al. (dirs.), *A companion to the Anthropology of Politics*, p. 383-399.
- Hertzfeld Michael, 1997, *Cultural intimacy. Social Poetics in the Nation-State*, Londres, Routledge.
- Vigour Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.



## 6 - COMMENTAIRES RETOUR SUR LES APPORTS DES QUATRE RECHERCHES PRÉSENTÉES

*Michel GARIEPY, Institut d'urbanisme de Montréal*

Les présentations traitent différemment du thème de l'atelier et l'impression qui ressort est plus qu'une réponse spécifiquement ciblée sur le thème de l'atelier, les présentations me sont apparues davantage axées sur les recherches elles-mêmes.

Dans la présentation de Muriel Tapie-Grime ce qui est séduisant c'est la typologie des représentations de la participation, qui apparaît féconde et originale, surtout dans le fait qu'elle est fondée sur une auto-évaluation par les acteurs eux-mêmes de la productivité, de la *performativité* pour reprendre son terme, de leur participation par rapport à la décision. On est dans cette question de réflexivité et d'évaluation. C'est une analyse qui prend appui sur le concept de gouvernance performative où l'on voit la réception de l'offre de participation comme une réparation démocratique.

Un autre point intéressant c'est de voir comment se répartissent les acteurs dans la participation, comment ils se mobilisent différemment selon les commissions thématiques qui sont mises en place, comment elles entretiennent ou non des rapports de collaboration avec les élus. On observe la même chose à Lyon où des élus vont aller dans une certaine tribune, mais vont laisser le champ libre à d'autres. Les trois dispositifs étudiés visaient explicitement la production de politiques locales de développement durable, puisque c'était un critère de sélection des cas. J'aurais trouvé intéressant de savoir comment le produit final, c'est-à-dire les chartes qui sont produites dans chacun des cas, comment cette représentation des acteurs s'est transformée du fait de ce passage au travers du dispositif ? Mais aussi comment la question des territoires réfléchit l'élaboration des politiques ? Certes on a des acteurs, mais on voit mal comment la spécificité du territoire entre en ligne de compte. Quelle utilisation stratégique est faite par les acteurs de ces représentations ou de ces rôles ? Je pense en particulier au monologisme : stratégiquement n'est-il pas intéressant, dans un dialogue, d'adopter une attitude qui laisse penser que son point de vue est intraitable ? Il y a une dimension stratégique dans le jeu de ces représentations qui m'apparaît intéressant d'explorer. Et pour finir, je me posais la question de la place du conflit. Dans le premier tableau, on ne voyait pas bien le conflit, alors que l'on voit bien que le conflit peut intervenir dans l'opposition monologuer/dialoguer.

Pour la deuxième présentation, comme je suis associé à cette équipe, je vais essayer de prendre du recul et d'être critique par rapport à mes collègues. Ce qui est évident, c'est que cette recherche couvre des territoires très vastes. Il s'agit là de trois villes, de deux pays et de champs de politiques publiques différents selon les villes. Le défi principal est comment produire de la comparabilité et comment parler de transposabilité. Ici intervient, et j'essaie de répondre à cette inquiétude, la conception du développement durable : il n'y a pas de contenu normatif, mais, *a minima*, il y a des documents sur les stratégies de développement durable pour Montréal par exemple. C'est un concept procédural qui va impliquer une formalisation et institutionnalisation du débat public tel que présenté et des dispositifs de débat public qui vont produire de la transversalité d'un côté et de l'articulation entre échelles de l'autre. Transversalité et articulation m'apparaissent comme deux paramètres pour réaliser cette comparaison. Par le biais de ces deux dimensions, on est au cœur de la problématique de développement durable.

Du point de vue méthodologique, il s'agit d'une méthodologie en trois temps et c'est une ambition méthodologique que je trouve inquiétante pour ne pas dire « paniquante » ! Cette méthodologie impose pour répondre aux questions qui sont posées de naviguer de l'amont vers l'aval, à l'intérieur et à l'extérieur des dispositifs et également dans le temps. Est-ce trop ambitieux ? Je dirais à notre décharge que la recherche démarre et qu'elle mise sur l'apport de plusieurs recherches. Il est prévu une mise en synergie d'une série de recherches qui permettront peut-être de répondre à beaucoup de questions.

Enfin, je voudrais ajouter quelques commentaires rapides par rapport aux constats sur lesquels Mario Gauthier a terminé sa présentation. Le premier concerne la perméabilité relative du champ politique vis-à-vis des questionnements en termes de développement durable et cela selon les lieux. À Lyon, l'entrée se fait par rapport à l'habitat plus que par le transport. À Montréal, et à l'inverse de ce que disait hier le directeur de la DIREN qui parlait de la difficulté de remonter au développement durable quand on applique des lois ou des exigences environnementales, ce qu'on observe, c'est qu'on passe vite du développement durable à l'environnement en évacuant les autres dimensions, d'où cette idée de perméabilité du champ politique.

Dans la comparaison des dispositifs et des outils, certains peuvent forcer ou forcent une mise en cohérence dans l'optique du développement durable. Pour moi, les bilans apparaissent comme un potentiel assez intéressant. On n'est pas dans une logique d'indicateurs, on est dans une logique où l'acteur est piégé par ce qu'il a dit, parce que, annuellement, on doit produire des bilans et que ces bilans sont objet de débats. Cette question du bilan s'avère être un événement extrêmement puissant au plan politique au Canada. C'est le rôle qui est joué par le commissaire au développement durable et à l'environnement notamment : chaque année est produit un rapport et ce sont les annonces faites par chacun des ministères ou les engagements pris par chacun des ministères qui constituent la grille d'évaluation pour le Commissaire. Le gouvernement actuel cherche à revenir en arrière par rapport aux accords de Kyoto, et cette évaluation du Commissaire est devenue un outil politique extrêmement puissant.

Enfin, un dernier commentaire sur Montréal : on observe à Montréal une généralisation de la pratique de débat public et le développement d'une culture participative. Mais cette généralisation est freinée par un mouvement assez inquiétant, qui date de quelques semaines, c'est une offensive en règle contre la consultation publique. Les accusations sont parties d'acteurs non négligeables : l'ancien Premier ministre du Québec qui dit qu'il faut arrêter de consulter.

La troisième présentation, celle de Cyria Emelianoff et Nathalie Blanc, me posait problème initialement parce qu'elle me semblait en porte à faux par rapport aux questions de l'atelier : je pense en particulier à la place du débat public. Mais d'un autre côté, en adoptant un autre angle, cette recherche permet d'apporter un éclairage potentiellement fécond sur les questions que nous nous posons depuis hier.

Tout d'abord sur ce qu'on entend par développement durable : on a des actions qui sont portées par des habitants mais sans débat public formalisé, et l'on parle d'actions pour contrer les dégradations de l'environnement. Un autre aspect intéressant est le problème des articulations des échelles. Si on agit localement, est-ce qu'on est concerné par l'environnement global ? Il y a, à l'évidence, un aspect de la durabilité qui se retrouve dans l'investissement des habitants.

Concernant les dispositifs de participation, je pense que quand les deux présentatrices parlent d'arènes créées par les citoyens, on rejoint peut-être la question des dispositifs de participation publique, peut-être pas encore institutionnalisés. Cela peut renvoyer à des dispositifs *ad hoc*. Est-ce qu'il n'y a pas une culture de développement durable qui est en train de se développer par rapport aux comportements *versus* la culture de participation publique dont on faisait état pour Montréal ? Y a-t-il une certaine pérennisation de cette culture ? Je vois un parallèle surprenant avec ce qui se passe aux États-Unis, qui est le recours au juridique et qui est au cœur de toutes les approches américaines. Il semblerait qu'il y ait une émergence de ce recours au juridique en Russie. Enfin, au plan méthodologique, ce travail ne cherche pas à faire une comparaison systématique entre les quatre pays, mais parle d'un éclairage mutuel entre les cas et je pense que c'est une suggestion qui est intéressante pour la recherche très vaste menée par l'équipe à laquelle j'appartiens.

Quelques commentaires sur la dernière présentation, celle de Catherine Neveu. Là encore, au plan méthodologique, on retrouve la même piste : il n'y a pas ce souci d'avoir une grille commune, mais on essaie de stimuler l'imagination et cela permet de répondre au défi méthodologique. Sur le contenu, je pense que les questions présentées rejoignent tout à fait les enjeux qui étaient au cœur des autres présentations : la question de l'articulation des échelles dans les expériences sont analysées, la question du comment articuler une attribution *a priori* des territoires administratifs, et enfin la question de l'articulation en termes de concepts, de catégorie vernaculaire et de notion globale. Il faut donc contextualiser par rapport au territoire.

## 7 - DÉBATS

### Le formel et l'informel

*Vincent Baggioni* trouve que ce qui a été intéressant dans l'ensemble des présentations, c'est qu'elles font réfléchir à la relation entre une montée informelle de la participation d'une part, et les participations formelles d'autre part, et l'imbrication qu'il y a entre les deux. Finalement quelque chose d'informel peut déboucher sur quelque chose de formel, et que du formel se nourrit à l'intérieur de quelque chose d'informel. Il demande dans quelle mesure cette relation entre formel et informel dans les processus de participation, cette dynamique, pouvait être performative - pour revenir à la première présentation - sur la question du développement durable.

Sur cette dimension de l'informel et du formel, *Muriel Tapie-Grime* répond qu'une dynamique performative est tout à fait envisageable. Elle se fait le porte-parole des personnes qu'elle a rencontrées qui se méfiaient des procédures, ce qui avait suscité un débat au sein de son équipe de recherche, entre les gens du côté sciences politiques et les gens du côté de la sociologie. L'informel, si on l'entend peu institutionnalisé, avec des modalités d'échange peu précises, ne pose strictement aucun problème d'un point de vue de la dynamique. En revanche, si l'informel ne peut pas être suivi par le collectif, c'est l'ouverture à la dérive, car si l'essentiel se passe en coulisses, les participants vont penser qu'il y en a qui participent plus que d'autres et cela ne va plus. Il faut se méfier de la définition entre formel et informel ; si l'on met tout dans le pot commun sans avoir anticipé les règles, la façon dont on allait s'y prendre, la dynamique va s'en ressentir. Si c'est de l'informel du genre incontrôlable parce que certains ont plus de pouvoir que d'autres, on aboutira à une gouvernance performative un peu paranoïaque.

*Michel Gariépy* souhaite intervenir sur l'articulation entre débat public et développement durable et précise en disant si l'on entre par la porte des processus, ce n'est certainement pas pour oublier le contenu. De même que pour la question du formel *versus* informel, si l'on s'intéresse aux procédures institutionnalisées, c'est aussi pour appréhender leur articulation avec les dispositifs non institutionnalisés. Il voudrait faire un plaidoyer pour une recherche qui s'intéresse définitivement aux débats publics en lien avec la thématique du développement durable, avec des entrées parfois par le contenu, parfois par les processus, mais tentant d'articuler les deux. Il en va de même pour la question du formel et de l'informel, sur la recherche de consensus ou l'harmonisation des intérêts divergents, mais avec la possibilité de l'expression des conflits, des oppositions.

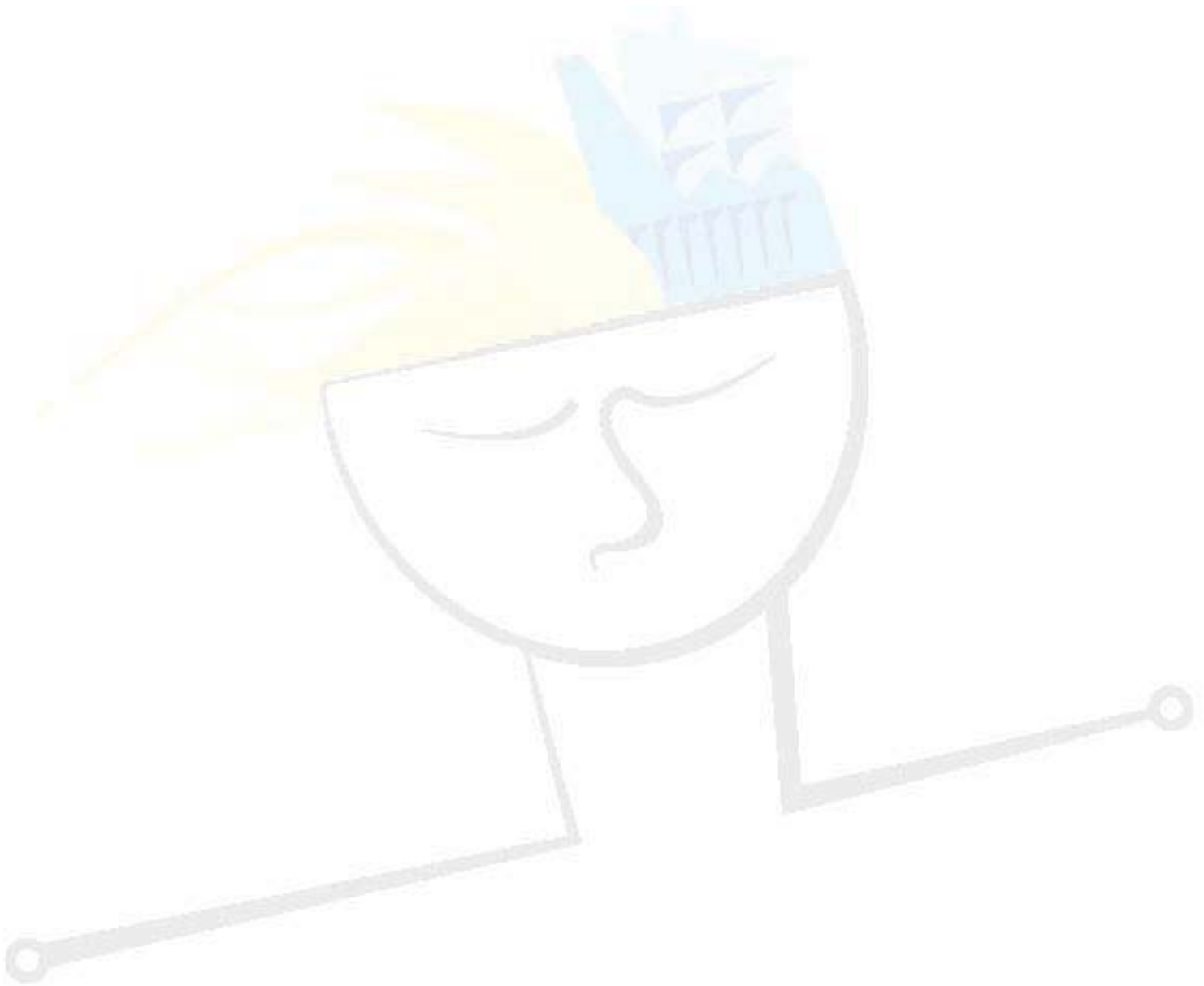
### La construction d'arènes démocratiques

*Jean-Blaise Picheral* travaille pour la communauté urbaine de Dunkerque au sein de laquelle il a été engagé pour effectuer le suivi d'un dispositif participatif : l'atelier *Vie de quartier*, qui est ouvert à tous les habitants d'un quartier, afin d'essayer d'apporter une pierre à la prise en compte du développement durable dans le processus. Ce qui l'a intéressé le plus dans cette matinée du colloque, c'est de voir les deux extrémités de la démarche car cela l'aide à essayer de résoudre une question, en tant que praticien, qui est compliquée. Cette question apparaît en filigrane dans la première intervention et surtout dans l'expérience présentée de Nijni Novgorod, c'est-à-dire : comment pouvons-nous permettre la construction d'arènes démocratiques pour et à travers la construction de l'autonomie citoyenne ? Comment pouvons-nous trouver les moyens de faire un retournement de la représentation de la démocratie de délégation pour que le mandat principal de la démocratie de délégation soit celui d'ouvrir les arènes dans lesquelles les citoyens s'emparent de l'arène et construisent leur arène ? Par contre, il pense que les chercheurs doivent aller plus loin et travailler sur cette tension entre les deux extrémités qu'on sent dans les quatre interventions.

*Nathalie Blanc* répond qu'elle a en effet évoqué le cas de Nijni Novgorod, mais elle répète que la Russie est un cas particulier par rapport à l'articulation entre dispositif de participation institutionnalisé et action des habitants. Dans le cas allemand ou dans le cas hollandais, on ne se retrouve pas du tout dans le même cas de

figure. Il faudra attendre que la recherche dans son ensemble soit achevée pour avoir un panorama des cas singuliers qui constituent à chaque fois ces articulations. *Cyria Emelianoff* complète en disant qu'il ressort de l'état de l'art que dans les Pays-Bas et en Allemagne, que l'on a des modèles *a priori* d'alliances entre habitants et pouvoirs publics.

Pour *Catherine Neveu*, sur cette question de l'articulation des échelles et des expériences, la question est aussi celle des échelles comme outil analytique de la recherche. Observer la manière dont les agents articulent les échelles dans leurs pratiques, c'est aussi essayer de réfléchir de manière critique sur les conséquences de cela sur notre regard de chercheur et la construction de notre objet.





## CHAPITRE 2

# GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

### **. 2.2 - INSTRUMENTS ET ACTEURS DES POLITIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

1 - Introduction : Patrick MOQUAY

2 - Les politiques publiques de développement durable : de nouveaux espaces disponibles pour des recompositions dans les manières de faire et de concevoir l'action publique ? : Vincent BAGGIONI, Anne LE GUILLOU, Pierrick CEZANNE-BERT, Stephan CASTEL, Maurice OLIVE, Gilles MASSARDIER

3 - L'eau des villes et l'eau des champs : négociation territoriale et génie de l'environnement : Bernard BARRAQUÉ

4 - Mesurer l'action publique : un nouvel enjeu de gouvernance urbaine : Philippe ZITTOUN

5 - Retour sur les contributions présentées : commentaires de Daniel DEYBE

6 - Table ronde 2 : Développement durable : quelle formation pour une culture professionnelle et de nouveaux métiers ?

## CHAPITRE 2

# GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

### 2.2 - INSTRUMENTS ET ACTEURS DES POLITIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### 1 - INTRODUCTION

*Patrick MOQUAY, CEMAGREF, Bordeaux*

Cette session se situe dans le champ des transformations en cours en matière d'action publique territoriale. Nous allons nous intéresser aux coordinations entre acteurs et aux différentes formes d'agencements entre acteurs. Nous allons nous intéresser aussi à ce qui se joue autour de procédures institutionnelles qui sont censées permettre la mise en œuvre des politiques de développement durable ou favoriser des actions qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable.

Ce que l'on peut souligner de prime abord c'est que les principes posés ou portés par le développement durable s'inscrivent dans une dynamique d'évolution de l'action publique. Cette dynamique est peut-être une dynamique antérieure, notamment pour ce qui est de l'ordre de l'action publique partenariale. Celle-ci est une forme de réponse apportée à la fragmentation des systèmes d'action et, comme certains le soulignent, à la crise de la gouvernabilité ; d'une manière plus modeste, c'est une réponse à l'incapacité des institutions à régir seules les domaines d'action dont elles ont la charge. Ces changements sont parallèles à l'affirmation du développement durable, et entrent en congruence avec un certain nombre des principes qu'il porte.

Il s'agit ici d'analyser les arrangements coopératifs par lesquels les différents acteurs s'entendent sur la nature des actions à mener, sur leur responsabilité respective et sur la manière dont ils vont s'engager dans l'action à venir. Ces arrangements se traduisent sous forme de contrats notamment dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial en France (domaine bien documenté depuis plus d'une décennie). Ils se traduisent aussi par la mobilisation ou l'émergence, en tout cas l'affirmation dans ces processus, de nouveaux acteurs et notamment d'associations d'usagers. Dans le domaine qui nous concerne, on peut aussi parler d'association de riverains, puisque les riverains sont par définition des usagers d'un certain espace, d'un certain milieu.

Dans les travaux qui vont être présentés au cours de cette session, ce sont les rapports entre ces acteurs et les outils qui sont interrogés, notamment les outils juridiques ou les procédures qui sont à leur disposition et qui permettraient d'avancer dans la traduction opérationnelle du développement durable. C'est le cas de la présentation de Vincent Baggioni et de Stéphane Castel de l'association ARENES, autour de la mise en place de *Natura 2000*, d'un SAGE et de PLU (Plans locaux d'urbanisme).

Toujours, du côté des outils, on va s'interroger sur les outils conventionnels avec Bernard Barraqué autour du projet « Eaux des villes, eaux des champs » et sur la manière dont ces outils conventionnels prennent place à côté d'autres types d'outils plus anciens, comme les outils réglementaires ou encore la maîtrise foncière des espaces considérés, dans une perspective de protection de la qualité de l'eau. Ces outils conventionnels prennent-ils la place des outils traditionnels de l'intervention publique ? Et d'ailleurs, prennent-ils réellement une place ou restent-ils totalement marginaux ?

Toujours du point de vue de ce rapport aux outils, on va s'intéresser aux indicateurs et en l'occurrence à une certaine mise en forme d'indicateurs autour de la simulation et de la production d'une carte, en l'occurrence une carte du bruit routier avec Philippe Zittoun et l'exemple de cette carte du bruit routier à Paris.

Différentes questions peuvent être soulevées autour de ces dynamiques, autour de ces procédures, autour de la manipulation de ces outils. Parmi elles, une question qui sera abordée dans la table ronde qui suivra cet atelier,

celle de l'apparition des nouveaux savoirs faire ou des nouveaux savoirs mobilisés dans ces procédures et de l'éventuelle professionnalisation qui s'ensuit. On peut aussi poser la question sous d'autres angles comme par exemple la place de l'expertise ou des différentes formes d'expertise et les remises en cause ou les transformations en cours dans le champ de l'expertise. Et puis une question très générale qui traverse toutes les recherches en cause, c'est la question de la contribution réelle de ces procédures, de ces processus, de ces outils à la transformation des politiques et notamment la contribution de ces expériences au développement durable.

Pour finir ce propos introductif, je préciserai quelques éléments de positionnement. Les nouveaux acteurs qui parviennent à s'affirmer grâce à des opportunités institutionnelles, grâce à leur capacité à saisir tel ou tel outil, tel ou tel débat, ces nouveaux acteurs dont on attend qu'ils soient porteurs des nouvelles préoccupations, sont-ils réellement porteurs de nouvelles politiques ? Dans le cas du bruit, il me semble que la réponse est plutôt favorable ; dans les autres cas c'est une question qu'on peut se poser. Dans la plupart des travaux, on voit s'exprimer un doute sur l'ampleur ou la profondeur des transformations induites, et notamment de la transformation des contenus des politiques. Cela amène à remettre sur le tapis cette question des contenus.

Dans nos analyses, dans nos réflexions on voit d'une certaine manière disparaître la substance avec le passage des politiques dites substantielles vers des politiques procédurales. En matière de développement durable on s'est beaucoup concentré sur l'aspect procédural, avec en arrière plan une promesse de retrouver la substance, une promesse que par la procédure on fera surgir un certain nombre de préoccupations, un certain nombre de principes d'actions et, par conséquent, un certain nombre de changements, de remises en cause des politiques menées. Or on tarde à être capable de qualifier, de caractériser ces changements, ces remises en cause, peut-être justement parce qu'on s'est tellement focalisé sur le processus, sur la procédure, qu'on a du mal à porter le regard sur le contenu. Ce n'est pas une critique que j'adresse spécifiquement aux présentations qui vont suivre ; la remarque a une portée beaucoup plus générale, et je devrais également faire preuve d'autocritique en la matière...

Pour conclure, on peut dire que ce qui est au cœur, ce sont des questions de valeurs, ce sont des questions de modèles de référence qui seraient portés par certains acteurs et qui seraient appelés soit à se diffuser, soit à percoler, soit à évoluer. Ce sont des questions de culture, qui se traduisent ensuite dans des pratiques. Ce sont des registres finalement assez peu visibles dans les analyses que nous portons, mais peut-être est-ce aussi une question de temporalité : peut-être est-ce le fait de la dynamique de changement, de la production des faits et de la transformation des systèmes d'actions, qui à l'échelle de nos analyses ne peuvent pas encore se lire.

## 2 - LES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : DE NOUVEAUX ESPACES DISPONIBLES POUR DES RECOMPOSITIONS DANS LES MANIÈRES DE FAIRE ET DE CONCEVOIR L'ACTION PUBLIQUE ?

*Vincent BAGGIONI, Anne LE GUILLOU, ARENES  
Pierrick CEZANNE-BERT, Stephan CASTEL, CESSA  
Maurice OLIVE, Gilles MASSARDIER, IEP d'Aix en Provence*

La notion de développement durable, et les textes français récents qui s'y réfèrent, dessinent un certain nombre de principes d'action : développement économique respectueux des équilibres écologiques futurs, partenariat, concertation ou participation des usagers et citoyens concernés, etc. La loi française d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, celle sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, ou encore les lois sur l'eau de 2004 et 2006 impliquent une approche interdépendante (« globale ») des différents secteurs, intérêts, problèmes et acteurs de l'action territoriale, conjuguée à la capacité de concilier court et long termes. En ce sens, le développement durable est porteur d'une norme d'action publique partenariale : la fabrication processuelle et consensuelle de la gestion des intérêts et des usages divers de l'environnement.

Le parti pris de l'enquête a été d'envisager le « développement durable » comme label, comme nouvel espace de jeux socio-politiques, et comme objet d'usages et d'appropriations multiples. Il s'agissait donc de porter notre attention sur les processus, davantage que sur les choix mis en œuvre dans l'élaboration localisée de dispositifs qui se réclament du développement durable, à travers trois terrains d'observations en région PACA : la mise en œuvre de la directive européenne *Natura 2000* (directives Oiseaux et Habitats) sur trois sites, l'élaboration d'un SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et l'élaboration du PLU (Plan Local d'Urbanisme) dans trois communes.

La problématique centrale qui a structuré cette recherche a été de cerner l'impact de l'élaboration des dispositifs de développement durable sur des jeux d'acteurs et sur leurs pratiques militantes ou professionnelles. L'hypothèse générale étant que l'élaboration localisée des politiques de développement durable offre des espaces disponibles pour des recompositions dans les manières de faire et de concevoir l'action publique.

Les « scènes d'action » (Duran, Thoenig, 1996) du développement durable, entendues comme des espaces fonctionnels destinés à structurer les échanges nécessaires à l'élaboration d'objectifs communs, ne sont pas de simples outils subordonnés à des fins (PADD, DOCOB, CLE, etc.)<sup>1</sup> mais ils peuvent participer à une redéfinition des « identités d'action » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) des participants, des jeux qui structurent leurs relations et leurs pratiques. Ces redéfinitions, dont il s'agissait de saisir l'ampleur, la nature et bien sûr aussi les limites, ne se font pas sans heurts ni ajustements locaux (hypothèse 1). Quatre points ont été particulièrement interrogés : la transversalité des rapports entre segments administratifs et/ou organisations parapubliques, élément désigné habituellement sous le terme de « partenariat », la transversalité des relations entre le technique et le politique, la transversalité des interactions entre secteurs, ce qui est généralement appelé l'approche « intégrée » ou « globale » des politiques publiques et, enfin, la transversalité des rapports entre les publics et/ou usagers d'une part, et le couple techniciens-élus d'autre part, élément désigné usuellement sous le terme de « concertation ».

L'absence de référentiel d'action et de pratiques solidifiés, ainsi que le contexte de reconfiguration politico-administrative (décentralisation, européanisation, déssectorisation), poussent les acteurs à réinventer leurs fonctions et leurs modes d'intervention, en marge des compétences et des savoirs faire constitutifs de leur « métier » et/ou valorisés par leur institution ou corps d'appartenance (hypothèse 2).

La comparaison entre les terrains livre des résultats contrastés, qui se laissent difficilement résumer. Tout au plus peut-on souligner le caractère très partiel et précaire des recompositions observées.



## I - Les recompositions contrariées des jeux d'acteurs

La principale contribution des politiques de développement durable aux transformations des jeux d'acteurs découle des situations de cohabitation contrainte qu'imposent ses instruments : CLE, SAGE, PADD, DOCOB, etc. La constitution d'arènes, plus ou moins durables et institutionnalisées, crée des situations de face-à-face inédites entre les participants, ce qui a pour double conséquence de faire évoluer les rapports de force entre acteurs locaux et, surtout, de faire entrer dans une démarche partenariale et négociée des acteurs dont la contribution à la gestion territoriale passait par la constitution de liens privilégiés avec les élus ou les représentants locaux de l'État. Sur ce point, on retiendra essentiellement le rôle accru des associations d'usagers, à qui les dispositifs concertés offrent une incontestable tribune, accréditent auprès du public leur capacité à proposer des solutions alternatives, publicisent enfin leurs arguments.

Les rapports entre pouvoirs publics locaux s'en trouvent eux aussi modifiés. De l'élaboration des PLU les intercommunalités sortent en effet renforcées, même quand elles n'en ont pas formellement la compétence. La contrainte, au moins théorique, d'alignement des documents d'urbanisme locaux sur les schémas et les plans (SCOT, PLH) communautaires leur ouvre un espace de négociation qui leur permet d'exercer une autorité proche de celle des services départementaux de l'Équipement en milieu rural. Cette introduction, même timide, de l'acteur intercommunal dans la maîtrise et la programmation de l'urbanisation rend ainsi beaucoup plus problématique l'expression d'une vision univoque du développement local. Notons enfin le rôle accru des DDAF, à qui la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des DOCOB a permis d'élargir l'éventail de leurs interventions, au moment où l'État local cherche à se positionner dans la gestion concertée des territoires.

Les dispositifs concertés de développement durable permettent aux acteurs impliqués dans l'action publique locale de sortir - souvent à leur insu - des liens de proximité qu'ils entretenaient, de manière privilégiée et surtout peu transparente, les uns avec les autres. Dans le cas de *Natura 2000*, les gestionnaires publics de forêts (ONF), traditionnellement proches des chasseurs, se rapprochent des associations de défense de la nature, et l'inverse se produit pour l'administration régionale de l'Environnement. Dans le cas des PLU, les rapports traditionnels entre DDE (Direction départementale de l'équipement) et communes se voient bousculés par « l'entrée » de nouvelles légitimités territoriales dans le processus d'élaboration. Les relations partenariales entre institutions, dans un contexte de décentralisation accrue, et l'ouverture du cadre de réflexion offert par l'élaboration des PLU, procurent ainsi aux institutions des espaces d'investissement qui peuvent autant constituer des stratégies de conquête de légitimité institutionnelle, que participer d'une redéfinition territorialisée d'un référentiel commun de développement. Reste que ces rapprochements sont loin de fragiliser les communautés de politiques publiques que forment, par exemple, les milieux écologistes ou forestiers. La densité des échanges parallèles que continuent d'entretenir les acteurs engagés dans une action collective, justifiés par des intérêts financiers communs, des liens institutionnels ou, plus largement, l'appartenance à un même milieu d'action en témoigne. C'est sans doute là une des principales limites à l'action concertée.

Il convient en effet de souligner le caractère très relatif des transformations observées. Les partenariats mis en œuvre se heurtent à la difficulté récurrente d'impliquer les milieux économiques, dont la participation, quand elle existe, va rarement au-delà d'une logique de représentation. L'absent le plus manifeste des partenariats mis en place reste cependant l'élus. Les dispositifs de développement durable et les préceptes qui les animent sont dans un grand nombre de cas perçus comme étrangers aux initiatives locales. Les instruments d'intéressement mis en place échouent dans leur entreprise dès lors qu'ils ne sont pas assortis d'incitations financières. Cette absence, paradoxale pour une démarche justifiée par la décentralisation des pouvoirs, fragilise les accords de gestion négociés localement : d'une part, parce que leur légitimité est toujours suspendue à l'assentiment du politique, d'autre part, parce que le devenir de ces accords reste aléatoire, à défaut d'un engagement ferme des élus à les rendre opérationnels.

Des difficultés de même ordre pèsent sur les actions concertées. En pratique - les cas de PLU le montrent bien -, les outils de concertation déployés sont tantôt réduits à des exercices formels, n'obéissant pas à d'autres enjeux que celui de la communication de projet, tantôt fortement investis par les élus, en principe le maire, mais au prix d'une personnalisation des échanges. Ceci, tout au moins, lorsque le responsable du projet est aussi l'animateur de la concertation. La confusion des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage laisse peu de place au débat, ne

suscitant rien d'autre que des réactions contrastées, d'indifférence ou d'interpellation virulente. Dénué de toute fonction opérationnelle, la concertation se réduit au final pour les techniciens à un enjeu formel de production des preuves de la concertation afin d'éviter les recours contentieux.

La présence d'un ou plusieurs acteurs dont l'assentiment conditionne l'issue de la démarche reste un handicap difficilement surmontable : la défection de l'un d'entre eux (par exemple, la société du Canal de Provence dans le Verdon) discrédite la concertation ou la rend *a minima* peu efficace, cependant que leur implication biaise les échanges en limitant les enjeux de la discussion. Cette situation est aussi vraie entre les différents segments de l'État : les comptes rendus de réunion sur l'un des sites *Natura 2000* témoignent de la difficulté des DIREN à rallier au développement durable le « noyau dur » des services déconcentrés : DRIRE, DDE et DDAF, fortes d'un important soutien de la préfecture, des notables politiques et des milieux économiques locaux. En ce cas, se multiplient les négociations parallèles, qui rendent à la fois peu crédibles et légitimes les velléités démocratiques des instances formelles de concertation. En bref, la concertation a du mal à compenser les configurations fortement dissymétriques. Il faut ensuite noter, et c'est un autre paradoxe, le caractère finalement sélectif de ces instruments : dans le cas des PLU, et plus encore dans celui du Verdon, le développement durable apparaît comme une thématique « experte », que les outils de concertation mis en place ont bien du mal à faire partager au-delà du cercle des techniciens acquis à cette cause et collectivement reconnus dans leur capacité à traiter.

## II - Le renouvellement marginal et précaire des pratiques professionnelles

La diffusion des préceptes du développement durable, et singulièrement celui de la concertation, crée des situations de travail inédites qui sont autant d'épreuves personnelles pour ceux qui les vivent. C'est particulièrement vrai des techniciens, sur lesquels s'est essentiellement concentrée cette enquête. Le désengagement des élus, dont on a vu plus haut qu'il était une limite au partenariat, oblige les techniciens des collectivités ou des structures *ad hoc* d'animation à s'engager dans des voies qui les exposent à des situations inédites : répondre aux interpellations du public, servir d'intermédiaire avec les services de l'État, assurer la médiation entre associations rivales ou opposées, intéresser les élus, éviter les conflits, etc. Dans le cas des PLU, le technicien revêt une figure de traducteur-négociateur, porteur de nombreux enjeux, ceux de la commune, des institutions partenaires de la démarche de révision du PLU, et du développement durable au niveau national et international, qu'il essaie d'intégrer au PLU. Les techniciens se situent alors dans une logique de sensibilisation des élus, aidé souvent par ses pairs des institutions partenaires, ses marges d'investissement dans le projet correspondant à la place laissée libre par les élus locaux. En bref, les techniciens se voient contraints d'entrer bien malgré eux « en politique » par le biais d'arènes dont la dimension civique, bien que déniée par des acteurs en situation de porte-à-faux vis-à-vis des élus locaux, apparaît tangible dans bien des cas étudiés.

Reste à savoir jusqu'où les voies explorées par les acteurs impliqués dans les dispositifs observés dans cette enquête sont, d'une part, susceptibles d'être reconnues et valorisées par leur corps ou institution d'appartenance, d'autre part, diffusables et diffusées à d'autres échelles qu'individuelle ou collective, celle du réseau, du groupe de travail réflexion, etc. Sur les terrains observés, les retombées institutionnelles de ces apprentissages et les innovations organisationnelles ne sont certes pas négligeables : création d'un service « Environnement », « écogardes », création d'un outil de veille ou de capitalisation, ... De nombreux éléments rendent cependant précaires tous ces apprentissages : le statut des techniciens en charge de ces dispositifs (à l'exception des PLU), leur position, marginale ou fragile dans la structure, le caractère souvent provisoire et/ou aléatoire des montages juridiques et financiers liés à la contractualisation. La crainte, souvent justifiée, d'une diminution, voire d'une interruption des crédits alloués aux institutions locales pour l'impulsion de démarches concertées encourage des engagements sur le court terme, contradictoires avec les impératifs d'une gestion durable du territoire, mais surtout peu propices à l'institutionnalisation des démarches. Seule une enquête par questionnaire, conduite à une échelle d'analyse dépassant de très loin celle de la monographie, pourrait établir si, oui ou non, les démarches exploratoires mises à jour dans cette enquête seraient susceptibles de déboucher sur des trajectoires professionnelles ascendantes, connaissant ainsi une première forme de stabilisation.

Travailler sur des projets territorialisés dans un contexte d'institutionnalisation de pratiques liées au développement durable semble au final être une posture adéquate pour poser la question de savoir si nous sommes au « milieu du gué » de transformations profondes dans les façons de faire et de penser les politiques publiques ou si, à l'inverse, la « dépendance du sentier » offre encore suffisamment d'espaces aux intérêts et pratiques sectoriels pour se perpétuer.

### Note

<sup>1</sup> PADD : Plan d'aménagement et de développement durable.

CLE : Commission locale de l'eau



### 3 - L'EAU DES VILLES ET L'EAU DES CHAMPS : NÉGOCIATION TERRITORIALE ET GÉNIE DE L'ENVIRONNEMENT

*Bernard BARRAQUÉ (CNRS LATTS), au nom du partenariat EVEC*

L'évaluation de la politique de protection des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine, réalisée selon la procédure d'évaluation du Commissariat au Plan (Villey et *al.*, 2001) avait permis de faire le point sur les politiques de gestion des eaux souterraines dans quelques pays européens, notamment par rapport à la pollution diffuse due à l'agriculture (Barraqué, 2001). Dans certains pays d'Europe, les mesures réglementaires de protection de la ressource en eau sont depuis longtemps complétées par des dispositifs d'incitation des agriculteurs à modifier leurs pratiques d'utilisation, ou au moins d'épandage, d'intrants. En 1992, à la suite de la Directive Nitrates Agricoles (CE 91/676), l'Union européenne a promu une démarche plus systématique de mesures agro-environnementales (MAE), éligibles à des aides financières, dans le but de faire redescendre les taux de nitrates (et de pesticides) en dessous des seuils de mise en « zone vulnérable ». Dans certains pays membres, les autorités nationales ou régionales ont accompagné l'application de la nouvelle réglementation par une incitation économique modeste et provisoire, appliquée à d'importantes surfaces agricoles (cas typique de *ferti-mieux* en France).

Or, dans un ouvrage récent (Brouwer et *al.* 2003), un partenariat de chercheurs européens a montré l'existence « d'accords coopératifs » (AC) où on a localement voulu faire descendre les taux de contamination bien plus bas. Ils ont en particulier recherché des cas où les surcoûts de ces actions volontaires contractuelles sont compensés par des aides provenant d'augmentations de prix des services publics d'eau potable<sup>1</sup>. En France, des expériences de ce type ont été réalisées, notamment pour protéger des eaux minérales : le cas de Vittel est bien connu. Mais si des rumeurs évoquent des pratiques similaires pour l'eau du robinet, il nous manque encore un inventaire, une analyse et une évaluation systématiques de ces actions négociées de protection des réserves d'eau potable. Dans le contexte actuel d'un renchérissement du prix de l'eau et d'une attention croissante portée aux questions sanitaires, on peut se demander si une forme de contractualisation financière de la prévention de la pollution diffuse due à l'agriculture ne pourrait pas concerner plus largement les services publics d'eau potable, d'autant que les volumes d'eau produits, (autrement plus importants que dans le cas des eaux minérales ou de source), permettraient de compenser en partie le différentiel de prix entre l'eau potable et l'eau en bouteilles.

Par ailleurs, nous voulions nous limiter à cet échange entre l'eau « des villes » (ou plus exactement, de la ville, comme on disait encore il y a peu) et l'eau « des champs » (celle que les agriculteurs utilisent indirectement et inconsciemment comme vecteur de leurs excédents d'intrants), parce que l'eau potable ayant une valeur économique incommensurablement plus grande que les profits de l'agriculture intensive, l'échange entre les deux acteurs est *a priori* économiquement réaliste, et tout particulièrement lorsque l'unité de gestion de l'eau potable est importante (agglomération moyenne ou grande). Par ailleurs, la culture environnementale des Français ne permet guère de rêver à des négociations plus larges, conduisant à faire des propriétaires ruraux des gardiens de la biodiversité, comme c'est davantage le cas aux États-Unis ou en Australie.

Ce projet de recherche s'inscrit donc dans un contexte où sont (timidement) explorées les voies de nouvelles approches territoriales de la protection d'eau potable (solution préventive)<sup>2</sup> comme alternative à une sophistication croissante des procédés de traitement de l'eau pour atteindre les normes sanitaires requises par la réglementation (solution curative), ou encore au recours à la fuite en avant vers des ressources de substitution, comme des approfondissements des forages existants, la recherche de nouveaux forages ou des interconnexions (solution palliative)<sup>3</sup>.

Les trois équipes de recherche associées dans ce projet (CERTOP/CNRS-CEMAGREF-LATTS/CNRS) ont



ainsi conduit une enquête comparative à l'échelle de trois territoires (Bassin Adour-Garonne, Languedoc, Bretagne) visant à identifier et à analyser les expériences de gestion négociée et de contractualisation financière destinées à protéger les réserves de ressource en eau potable des pollutions diffuses d'origine agricole. L'analyse est centrée :

- sur les types de contrats passés entre agriculteurs, collectivités territoriales (syndicats d'AEP, intercommunalités, grandes villes...) et partenaires institutionnels (Agence de l'eau, Chambres d'agriculture, Conseils généraux...);
- sur la dynamique territoriale et la nature des enjeux locaux qui rendent possible ou font obstacle à l'émergence de dispositifs négociés de protection de l'eau potable ;
- sur les modalités de négociation et de mise en œuvre de ces dispositifs (conditions d'adhésion des agriculteurs, modalités de compensation, conditions de changements effectifs des pratiques agricoles...);
- sur une évaluation de l'efficacité économique, sociale et environnementale de ce type de dispositifs négociés et sur leur portée spécifique comparée à d'autres politiques environnementales ou sanitaires plus institutionnalisées (protection réglementaire des captages d'eau potable, politiques des agences de l'eau...).

L'objectif était de produire, à l'image d'autres pays européens, un inventaire, une caractérisation et une évaluation comparée des différents dispositifs négociés de protection de l'eau destinée à l'alimentation humaine.

Il faut dire d'emblée que ce projet a suscité non seulement un intérêt certain dans divers établissements publics et administrations, mais aussi auprès de plusieurs collègues, qui nous ont appris qu'ils travaillaient aussi sur ces questions. Certains sont agronomes et/ou économistes (M. Benoît et G. Grolleau de l'INRA, J. D. Rinaudeau du BRGM), ou politistes (S. Allain de l'INRA), mais aussi hydrologues : nous avons appris que le PIREN Seine finançait une thèse au Centre d'informatique géologique de l'école des Mines, permettant de modéliser la progression de la contamination nitrée des diverses nappes à l'échelle du bassin versant de la Seine, à laquelle le doctorant cherchait à coupler un modèle d'évaluation des coûts et des bénéfices de diverses solutions préventives, palliatives ou curatives, afin de fournir une indication sur les stratégies à suivre préférentiellement par les acteurs publics, et notamment l'agence Seine Normandie. Pour mieux caler cette modélisation, le doctorant, C. Viavattene, avait besoin de conduire des études de cas sur le terrain, en plus d'exploiter les fichiers des investissements dans des solutions palliatives ou curatives financés par l'agence. Ces études détaillées (Auxerre - Plaine du Saulce, Eau de Paris - Voulzie) ont été conduites grâce à un financement complémentaire obtenu fin 2005 du programme D2RT, mais elles permettent d'élargir encore la palette géographique et typologique des cas soumis à notre analyse. Nous avons inclus également un cas de captage d'une grande ville, celui d'Orléans, qui nous a été indiqué par le délégué chargé de la production et de la distribution d'eau potable, la Lyonnaise des Eaux. Un contrat d'amélioration des pratiques agricoles y avait été organisé pour mieux protéger l'eau du périmètre rapproché<sup>4</sup>. Mais, alors que le cas d'Orléans s'est terminé prématurément, avec l'imposition d'une protection sans négociation par la DDASS dans un périmètre rapproché assez important, les cas d'Auxerre et de Eau de Paris semblent aller plus loin dans l'institutionnalisation de la négociation entre services d'eau potable de villes et agriculteurs.

Par ailleurs, grâce à d'autres financements, l'équipe du CERTOP a conduit d'autres études de cas, dans les mêmes zones géographiques, mais concernant des situations où on n'a pas cherché à négocier le préventif avec les agriculteurs. Ceci constituera en fait une analyse de la situation de base, la plus fréquente et de loin. C'est donc un ensemble déjà significatif d'études que nous synthétisons ici.

## I - Méthodologie

À partir d'une problématique élaborée conjointement, chacune des trois équipes a conduit une enquête de terrain sur son territoire, en s'appuyant sur des cas sélectionnés selon des critères communs : description institutionnelle et technique des services d'AEP concernés, type de problématique environnementale et sanitaire, type d'activité agricole, modes d'organisation institutionnelle, succès/échec des procédures plus classiques des périmètres de captage, et des programmes agro-environnementaux ; montants financiers en jeu et si possible,

comparaison avec le coût de solutions palliatives ou curatives ; enfin on interroge les capacités d'évaluation des effets des démarches conduites par les partenaires, sachant l'horizon de temps très variable de la reconquête de la qualité de l'eau selon les endroits ...

La configuration des enjeux liés à la protection de l'eau potable est distincte selon les territoires ruraux et urbains, et leurs interdépendances. Au départ, nous cherchions à répartir nos cas d'études selon trois configurations permettant de les différencier en fonction de la nature des problèmes et des modes de régulation adoptés : une problématique plutôt rurale, une problématique plutôt périurbaine et une problématique urbaine. Puis évidemment, le bouche-à-oreille autour de notre recherche nous a permis d'identifier des cas à la fois intéressants, et où les acteurs de terrain seraient prêts à répondre à nos questions. Nous tenons à remercier ici les très nombreuses personnes qui ont accepté de nous parler, et avec franchise de surcroît.

*Problématique rurale* : elle concerne les cas d'études où l'eau prélevée, ainsi que la population desservie, sont situées dans des zones rurales à dominante agricole et/ou viticole. Dans ce contexte, la problématique « eau potable » et les modes de résolution des problèmes sont fortement orientés par les enjeux agricoles et fonciers ; les syndicats de distribution sont souvent limités en taille et en moyens financiers, et pourtant, ils cherchent d'abord souvent des solutions leur permettant de ne pas se dessaisir de leur service d'eau potable au profit d'une entité plus importante ou du département (résistance à la concentration). Mais les difficultés à comprendre l'importance du thème de la pollution diffuse conduit souvent ces petites unités de distribution, en définitive, à accepter des regroupements autour de ressources mieux protégées, qu'on cherche à "sanctuariser" par des acquisitions foncières impliquant des financements départementaux.

*Problématique péri-urbaine et de petite ville* : elle concerne des territoires où s'exercent des pressions démographiques liées au développement de l'habitat pavillonnaire ou à une fréquentation touristique saisonnière. Dans ce contexte, la gestion de l'eau potable met en tension les exigences liées à la forte pression démographique (qualité de l'eau et garantie d'approvisionnement) et l'accroissement des enjeux fonciers et économiques agricoles. Mais la question du regroupement des services publics au niveau de l'agglomération est posée : le renchérissement du prix des terrains devenant constructibles pousse à une rationalisation des captages ; les unités de gestion de l'eau peuvent envisager de compléter la protection des captages par un traitement complémentaire de l'eau potable. En revanche, la négociation avec les agriculteurs pour obtenir une eau brute moins contaminée paraît hors de portée.

*Problématique urbaine* : elle concerne des cas d'études où l'essentiel de la population desservie réside en milieu urbain et dont l'approvisionnement dépend d'un champ captant en milieu rural. Dans ce contexte, la taille et la puissance financière des unités de gestion de l'eau potable font mieux apparaître une juxtaposition d'intérêts contradictoires. Certes, la préservation de la ressource peut davantage faire l'objet d'une négociation de compromis entre collectivités urbaines et acteurs agricoles. En revanche la stabilisation d'accords visant une normalisation des pratiques agricoles, est limitée par deux mouvements contradictoires : le puissant acteur urbain peut toujours envisager de s'en sortir autrement (acquisition foncière, recherche de nouvelles ressources, dispositifs de traitement) ; mais d'un autre côté, les agriculteurs sont davantage légitimes à dénoncer leur élimination rampante par la puissance du monde urbain. Vittel, et même New York et Paris ont dû, dans ces conditions, renoncer à acquérir tous les terrains nécessaires, et ont décidé de négocier avec les ruraux.

Avec plus d'une douzaine de cas étudiés en profondeur et quelques cas identifiés pour de nouvelles études, le projet EVEC offre une information quantitative et qualitative importante. Pour limiter le risque d'avoir en définitive une collection de monographies, chacun des cas étudiés par les trois équipes, ont été remis en perspective dans le contexte départemental ou régional, géographique et institutionnel de la protection des périmètres, ce qui permet de s'approcher davantage d'une vue d'ensemble des progrès et des blocages des procédures réglementaires et contractuelles nouvelles (visant des bassins d'alimentation des captages).

Nous avons par conséquent dû procéder à de nombreux interviews, non seulement auprès des représentants des administrations déconcentrées et territoriales et des institutions comme les chambres d'agriculture, mais

aussi des animateurs éventuels et même d'agriculteurs concernés. Tout ceci devrait permettre de faire une synthèse de la portée de ces outils de gestion négociée de l'eau potable et d'évaluer les facteurs de différenciation territoriale. Et, comme nous le verrons, cette portée reste assez limitée dans notre pays. La confrontation entre les services publics et les agriculteurs, ou plus souvent, les stratégies d'évitement, restent dominantes. Et si l'on commence à comprendre l'intérêt des approches contractuelles plus de quinze ans après certains *Länder* allemands, les changements des règles de la Politique Agricole Commune viennent apporter des contraintes et des incertitudes contextuelles nouvelles, qui ont été évoquées de façon répétée devant nous.

## II - Essai de classification des cas

Brouwer et *al.* (2003) opposent donc largement deux démarches : celles qui sont initiées par les autorités nationales ou régionales lorsque la contamination des eaux souterraines atteint les seuils critiques (ex. 50 mg/l de nitrates) ; et celles, plus locales, visant à aller volontairement vers les valeurs guides (autour de 25 mg/l), et qui peuvent être éventuellement soutenues par les autorités supérieures. L'Allemagne offre des exemples contrastés selon les *Länder* : le Bade Wurtemberg utilise une taxe sur l'eau potable, comparable à notre FNDAE, pour aider tous les agriculteurs qui passent à l'agriculture raisonnée ; alors qu'en Bavière ou dans la Ruhr, on trouve des exemples de reconquête qui ont commencé dès que les niveaux de contamination s'approchaient de 25 mg/l et qui passent par de profondes modifications des pratiques agricoles (élevage extensif, agriculture biologique, etc.)<sup>5</sup>.

Puis, pour évaluer l'efficacité économique et la réussite des AC, ils vont plus loin dans la classification des solutions apportées aux problèmes des pollutions diffuses en considérant deux fois deux types de cas : prévention contre remédiation, et obligatoire (*statutory*) contre volontaire (*discretionary*).

- Les cas *remedial-statutory* sont les politiques engagées, souvent sous la pression de l'administration, pour reconquérir rapidement la qualité de l'eau d'un captage pollué au-delà des normes, et tenter d'éviter les solutions curatives ou palliatives qui ne mettraient pas à l'abri d'une décision administrative de fermeture du captage.

- Les cas *preventative-statutory* sont engagés lorsque la tendance de la contamination va vers le dépassement des normes, et qu'on tente de l'inverser en s'y prenant à l'avance et de façon que les pics de pollution ne dépassent pas la norme.

- Les cas *discretionary* concernent des arrangements avec des agriculteurs pour une protection de captage dont la ressource est encore peu polluée. Il s'agit soit d'une ressource stratégique à intérêt fort et donc soumise à une protection renforcée, soit d'une demande de grande qualité de la part des consommateurs d'eau du robinet, qui sont prêts à en payer le prix. Le cas de Munich en est un parfait exemple.

Un cas extrême de politique discrétionnaire consiste à renoncer à un arrangement coopératif en menant une politique d'acquisition foncière et de sanctuarisation du captage (boisement, ou maintien des agriculteurs avec contraintes fortes sur les pratiques).

Bien que nous ayons cherché des cas correspondant aux deux derniers types, la majorité de nos cas correspond au premier (*remedial*). Les collectivités françaises n'agissent en effet que lors du dépassement de norme suivi de la lettre d'alerte de la DDASS. On peut y voir une méconnaissance passée de la question des pollutions diffuses et un manque de suivi des tendances à la hausse des concentrations au point de captage. Cette position est surtout défendable pour les petites communes. Mais on peut aussi y voir une certaine complaisance à attendre un dépassement éventuel mais non systématique des normes, avec de toute façon une sécurité offerte par les solutions techniques, plutôt que de s'engager tôt dans une négociation avec les agriculteurs (*preventative-statutory*). Dans un pays de faible densité de population, et donc d'émiettement des unités de distribution d'eau, il reste plus facile pour les syndicats d'avoir recours à l'interconnexion ou à des ressources mieux protégées. Les mesures agro-environnementales ne sont envisagées qu'en complément d'une solution technique, bien souvent



sous l'incitation économique des Agences de l'Eau. Il est donc difficile de parler de préventif en France, tout au mieux nous sommes en présence d'un processus de reconquête de la qualité de l'eau après dépassement de normes<sup>6</sup>. Dans un cas extrême (Narbonne), un conflit entre communes autour du captage avait conduit à déléguer la négociation avec les agriculteurs au délégataire (Générale), qui, sous la menace d'une fermeture du captage dans deux mois, leur apporte une (faible) compensation pour changer de pesticide.

Mais cette situation de danger pour la distribution d'eau potable accroît les tensions politiques et les risques de conflit avec les agriculteurs concernés. Les conditions sont alors telles qu'il est difficile de s'engager dans un processus efficace de négociation et de contractualisation et il devient plus avantageux de trouver d'abord une ressource stratégique, peu polluée et destinée à diluer l'eau des captages moins protégés. En définitive, les collectivités, peu enclines à indemniser les agriculteurs, sont tentées de racheter les terres et de limiter les activités agricoles autour des captages :

- Le syndicat d'adduction du Trégor dans les Côtes d'Armor, après une tentative de reconquête de la qualité de l'eau d'un captage en rivière au travers d'un programme Bretagne Eau Pure, a acquis plus de 70 ha sur un autre captage mieux protégé afin de sanctuariser cette ressource pour un mélange plus efficace.

- Le syndicat des Trois Cantons dans les Pyrénées Atlantiques a fait le choix de capter une ressource profonde et propre en association avec des syndicats voisins, puis de se porter progressivement acquéreur de l'ensemble des parcelles du périmètre rapproché plutôt que tenter d'obtenir l'arrêt de la culture du maïs intensif. Par ailleurs il garde un captage en rivière, moins menacé par la pollution agricole, mais subissant un risque bactériologique.

- La ville de Pontivy dans le Morbihan a une politique d'acquisition foncière sur ses périmètres de protection rapprochée. Les terrains achetés sont destinés soit au boisement, à l'élevage extensif ou à l'agriculture biologique.

- Orléans met en place un partenariat avec la Chambre d'agriculture et son distributeur d'eau (Lyonnaise), pour financer un programme de 5 ans d'animation pour améliorer les pratiques agricoles (pesticides) ; mais, découvrant que son captage est alimenté par un karst provenant de la Loire, et que donc les actions locales ne suffiront pas, elle choisit de "tertiariser" son usine d'eau potable, et indemnise quand même les agriculteurs, mais sur la base de servitudes imposées plus que négociées par la DDASS sur le périmètre rapproché.

Le choix du type d'actions préventives menées dépend évidemment fortement des possibilités financières, des infrastructures en place (réseau et possibilité d'interconnexion) et des prélèvements en jeu. La ville de Rennes adopte ainsi autour de la Chèze-Canut des *discretionary cooperatives agreements* pour préserver une ressource peu polluée mais très stratégique et une sanctuarisation au sein du périmètre rapproché d'un autre captage (selon une étude de J.-M. Pivot, Olivier Aznar, 2000). Auxerre conduit une politique plutôt *preventative statutory* sur ses captages de la plaine du Saulce, avec l'aide de l'Agence de l'eau et d'un comité scientifique de suivi. Mais les mesures adoptées pour l'instant restent légères (agriculture raisonnée, pas de changement de cultures) et une forte incertitude demeure quant à la possibilité de faire baisser les contaminations vers 35 mg/l. Enfin, le cas de la société d'économie mixte Eau de Paris dont les captages desservent la ville de Paris, reste un cas exceptionnel et finalement très ancien (comme New York). Face aux pollutions en nitrate des sources de Provins en Seine et Marne, Eau de Paris a mené des acquisitions d'envergure (un périmètre immédiat de 1 km<sup>2</sup>) et conduit des actions ferti-mieux. Face à l'insuffisance des mesures, elle a finalement procédé à une autre forme de contractualisation, le prêt à usage, consistant à louer gratuitement ces terrains pour imposer la mise en herbe des terrains et leur entretien. Eau de Paris ne se ferme pas à tout engagement avec les agriculteurs puisqu'elle engage actuellement des démarches pour des actions de grande échelle avec pour objectif la conversion des agriculteurs à l'agriculture intégrée.



### III - Limitations dues à une tradition réglementaire

Un des principaux problèmes en France est que la protection réglementaire des captages n'est pas terminée, ce qui brouille l'objectif de réduction des pollutions diffuses. Les servitudes s'imposent en effet sur les périmètres rapprochés. Mais ces derniers sont définis en fonction des risques de pollution accidentelle (souvent 50 jours d'écoulement vers le puits), et non pas de la pollution diffuse, qui, elle, concerne souvent un périmètre bien plus important, et souvent plus important que le périmètre dit éloigné, où la protection de la ressource doit être négociée.

Or, dans la tradition bien française de confrontation entre État et Propriété privée, les servitudes du périmètre rapproché sont souvent mal indemnisées (voir les arrêtés pris par les préfets en Bretagne, dans l'étude de Magalie Bourblanc). Comment alors négocier des indemnités dans le périmètre éloigné, alors que les contraintes subies par les agriculteurs sont plus faibles ? De toutes façons, ces questions sont entourées d'un pesant secret, et, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays membres, on ne calcule pratiquement jamais ce que coûte la reconquête de la ressource, même en indemnisant correctement les agriculteurs, par rapport au coût du traitement renforcé de l'eau. Les institutions de la profession agricole campent encore sur la réserve, souvent davantage que les agriculteurs concernés eux-mêmes (mais on rencontre cette situation aussi aux Pays-Bas). Même les mesures agro-environnementales n'ont pas été aussi développées que possible, parce que les aides européennes ne peuvent couvrir que la moitié des montants. Le pays membre doit apporter l'autre moitié. Le ministère de l'Agriculture a voulu garder le monopole de cette politique, mais comme il n'a pas eu assez d'argent, la France a en définitive perdu des millions d'euros, qui sont allés aider les reconversions agricoles en Allemagne, en Autriche et en Europe du Nord. Enfin, lorsque les collectivités distributrices d'eau réalisent que l'incitation économique aux agriculteurs ne coûte pas cher, elles se demandent souvent si elles ont le droit de s'y engager. C'est pourquoi d'ailleurs, nous avons associé Isabelle Doussan, juriste associée à l'INRA, à la poursuite de notre démarche.

Les agences de l'eau jouent un rôle croissant dans l'ouverture d'une démarche plus ambitieuse. En effet, contrats ruraux et SAGE sont autant d'occasions pour traiter plus globalement le problème de la pollution diffuse à une échelle plus étendue et aussi rationnelle, et qui sera également considérée comme plus équitable par les agriculteurs. Mais pour l'instant, les agences sont fondamentalement limitées dans leur action, puisqu'elles n'ont pas réussi vraiment à intégrer les agriculteurs et la pollution diffuse dans leur système de mutualisation financière.

Ceci va changer, peut-être, avec le 9<sup>ème</sup> programme : dans la LEMA (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques) de décembre 2006, elles ont obtenu que la TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes) « phyto » leur soit versée sous forme de redevances, et elles sont légitimées pour intervenir plus directement sur la protection des ressources en eau des « bassins d'alimentation de captages » (BAC). Elles se promettent de générer 4 euros avec un euro de la redevance : la collectivité distributrice d'eau devra payer la moitié de la partie française, et l'Europe doublera la somme. Mais certaines agences veulent aller loin dans la procédure, en réservant leurs aides à des BAC où une grande majorité d'agriculteurs accepteront de passer à l'agriculture biologique (pour les pesticides) ou à diverses formes d'élevage extensif (par rapport aux nitrates). C'est ce que souhaite faire Eau de Paris.

### IV - Conduite de ces politiques

D'abord, nos études de cas montrent la complexité des politiques à conduire (gouvernance multi-niveaux), à la mesure de la complexité des situations rencontrées. Il semble alors que le nouveau type de relations entre techniciens et politiques qui se nouent dans des institutions "intermédiaires" comme les services d'eau des Conseils généraux (lorsqu'ils existent), les syndicats intercommunaux et les EPCI, mais aussi les territoires des contrats de rivières et SAGE, soit propice à faire émerger des "arrangements coopératifs" (AC), avec l'aide des agences. Des animateurs embauchés spécifiquement jouent un rôle essentiel dans la construction de la confiance des partenaires, et il apparaît clairement que ce type de profil devrait être développé, et ses emplois sécurisés

(on a en effet souvent recouru aux emplois jeunes...). L'idéal est que ces animateurs soient embauchés dans des institutions "tierces" qui matérialisent les engagements réciproques des parties en présence.

Du point de vue de l'analyse économique, comme Brouwer et *al.* (2003), nous situons les arrangements coopératifs qui émergent, *a contrario* des débats publics (et parlementaires) en termes de principes pollueur/payeur conçus d'une façon pigouvienne et restrictive, dans l'illustration des principes de l'économie institutionnelle de Ronald Coase. Mais il reste fort difficile d'évaluer les gains des parties prenantes d'une « négociation coaséenne » dans les AC, et de calculer les coûts de transaction. De surcroît, la pérennisation des aides à une agriculture qui est de plus en plus considérée comme polluante (et donc jugée plus négativement que quinze ans plus tôt), finit par poser un véritable problème moral : pourquoi tous les pollueurs ne demanderaient-ils pas à être aidés par les autres pour cesser les dommages causés à la société ? Nos collègues européens considèrent alors les AC comme des opportunités spécifiques locales, à étudier, mais pas à considérer comme des modèles. En définitive, si l'on prend les ACs comme des expériences spécifiques, et non pas comme des modèles de portée générale, on peut trouver un intérêt à leur existence temporaire, le temps que se fasse l'acculturation à la nouvelle norme sociale selon laquelle l'agriculture intensive est polluante, et donc sujette à des contraintes comme les autres pollueurs. Surtout si l'on veut aller plus loin que les nouvelles normes. « De toutes façons, en tant que solutions d'autogestion, les ACs ne sont pas une alternative à des obligations réglementaires ou à des systèmes généraux de taxes ou de compensations (les MAE par exemple), mais ils viennent plutôt soutenir ces outils plus traditionnels. Ce livre montre la tendance à développer des politiques agro-environnementales en mélangeant instruments volontaires et réglementaires, qui, pris isolément, seraient incapables de réguler les pratiques... ».

Dans les années qui viennent, nous espérons voir certains de nos cas évoluer différemment de ce que l'on a essentiellement fait jusqu'ici en France : se contenter de mesures peu onéreuses pour les budgets de l'eau potable, qui ne changent presque rien à l'activité agricole classique, mais dont on réalise qu'elles ne changent pas grand chose à la contamination des eaux souterraines non plus... Mais malgré tout, la densité des faits que nous rapportons dans nos études de cas plaide pour une forme spécifique d'évaluation de la performance de politiques de développement durable : celle où on doit s'immerger pour comprendre la spécificité du terrain et le 'faire parler', au risque de perdre une certaine objectivité. C'est pourquoi nous avons voulu réintroduire celle-ci par la confrontation au travail de nos collègues européens, et aussi aux approches américaines qualifiées de *Payments for ecosystem services* (Salzman, 2005) ; et que nous organiserons une conférence de restitution avec les représentants de cas d'ACs aussi bien que nos collègues chercheurs.

## Bibliographie

- Barraqué Bernard, *Nouvelles politiques de gestion des eaux souterraines en Europe, notamment concernant la pollution diffuse*, annexe au rapport du Commissariat au Plan, Franck Villey & *al.* "Évaluation de la politique de protection des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine", La Documentation Française, Oct. 2001.
- Brouwer Floor, Ingo Heinz et Thomas Zabel, 2003, *Governance of Water-related Conflicts in Agriculture (New Directions in Agri-environmental & Water Policies in the EU)*, Kluwer; coll. Environment & Policy, vol. 37.
- Ratel M.-O., Debrieu C., 2002, *Élimination des nitrates des eaux potables*, Document technique FNDAE, hors série N°4, Office International de l'Eau, 71 p.
- Rinaudo J.-D., Arnal C., Blanchin R., Elsass P., Meilhac A. and Loubier S., 2004, *The cost of groundwater diffuse pollution in the Upper Rhine valley*, Conference on Nutrient Management, Aquatec. 11 p.
- Viavattene C., 2006, *Exploitation socio-économique de la modélisation souterraine du transfert des nitrates à l'échelle du bassin de la Seine*, Thèse de Doctorat, École Nationale des Mines de Paris, 309 p.
- Maîtrise foncière et protection d'un captage d'eau potable : enseignements tirés d'une expérience originale*, Ingénieries, EAT - Nn°21.14 p.
- Salzman J., 2005, "Creating markets for ecosystem services : notes from the field", in *New York University Law Review*, Vol. 80, p. 870-961

## Notes

- <sup>1</sup> Les critères retenus pour définir ce que les auteurs appellent des *cooperatives agreements* sont : le volontariat des parties prenantes (qui y trouvent mutuellement leur intérêt) ; l'auto-régulation entre les acteurs ; la participation d'un gestionnaire d'eau potable à la négociation ou au financement ; et enfin le caractère localisé et spécifique du partenariat.
- <sup>2</sup> Elles incluent l'acquisition foncière (avec ou non réinstallation d'agriculteurs), ou la négociation de servitudes.
- <sup>3</sup> En réalité, c'est le plus souvent cette solution palliative qui est recherchée en premier ; la solution curative est souvent onéreuse, et de surcroît, elle se heurte de plus en plus à l'imposition de conditions réglementaires préalables par l'administration et l'agence de l'eau concernée : par exemple, finir d'abord la procédure de création et de déclaration d'utilité publique du périmètre rapproché de protection du captage.
- <sup>4</sup> Rappelons que la protection des captages d'eau souterraine prévoit trois périmètres : immédiat (pleine acquisition, clôturation) ; rapproché (servitudes d'usage des sols par rapport à un risque de pollution accidentelle, DUP obligatoire) ; et éloigné (contractuel, pas obligatoire, pollution diffuse).
- <sup>5</sup> Ingo Heinz a présenté le cas de Mülheim dans la Ruhr : le distributeur d'eau (entreprise publique) dessert 1 million d'habitants et distribue 84 millions m<sup>3</sup>/an, dont 30 % à partir d'eau souterraine. Lorsque les nitrates ont atteint le seuil de 25 mg, il a engagé un partenariat avec les 320 fermes concernées (SAU de 10 000 ha). Les mesures adoptées sont classiques, elles sont aidées à partir de la facture d'eau. Les taux de nitrates sont descendus à 21 mg/l en 15 ans dans la ressource, et de 12 à 7 mg/l dans l'eau du robinet. Cela a coûté 420 000 €/an au distributeur (soit moins de 1% d'augmentation de la facture d'eau), alors que le traitement curatif de l'eau coûterait entre 1,5 et 6 millions d'€/an.
- <sup>6</sup> D'ailleurs, le partenariat de Brouwer, Heinz et Zabel n'a pas omis de traiter le cas français, et il a choisi de le faire faire par un sous-traitant. Mais il a choisi le centre de recherches de la Générale des eaux, qui n'était apparemment pas au courant d'arrangements coopératifs en France, et qui a présenté les dispositifs de MAE comme ferti-mieux et irri-mieux. Or ceux-ci ne concernent pas particulièrement les périmètres de captage, mais couvrent des territoires très étendus pour des aides minimales. Et le fait que les agences de l'eau aident ces MAE ne peut pas être considéré comme une aide à partir des factures d'eau, n'en déplaie aux associations de consommateurs et de lutte contre le "principe pollué/payeur"...

## 4 - MESURER POUR GOUVERNER : UN NOUVEL ENJEU DE GOUVERNANCE URBAINE

*Philippe ZITOUN, Chargé de recherche au LET-ENTPE,  
Chercheur associé au PACTE-CERAT, Enseignant à l'IEP de Grenoble*

Véritables textes de référence pour les acteurs décidés à agir sur le développement durable, les documents établis à la conférence de Rio soulignent à de nombreuses reprises toute l'attention qu'il faut porter à un instrument un peu particulier : les indicateurs. Cités dans de nombreux chapitres, ces instruments de mesure sont présentés comme indispensables pour influencer les politiques publiques dans le sens souhaité. Il est ainsi précisé dans ce texte : « Il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement »<sup>1</sup>. L'indicateur est donc présenté ici d'abord comme un instrument à destination des décideurs leur fournissant l'information nécessaire à une prise de décision favorisant le développement durable. Autrement dit, l'indicateur par l'information qu'il fournit et par le processus décisionnel qu'il éclaire tendrait à influencer l'action publique dans un sens précis.

Certes, les indicateurs ne sont pas nouveaux dans les politiques publiques, on en retrouve depuis longtemps utilisés dans le champ des politiques économiques ou dans celui des politiques sociales. Plusieurs auteurs se sont ainsi intéressés à l'enjeu qu'ils pouvaient présenter dans le processus d'élaboration ou de transformation des politiques publiques. Pour John Kingdon, par exemple, les indicateurs constituent un des chemins qui permet d'attirer l'attention des décideurs sur un problème<sup>2</sup> (Kingdon, 1995). Cette attention est d'autant plus forte que l'indicateur transforme le problème qu'il donne à voir en le rendant mesurable<sup>3</sup>. Véritables artefacts techniques, ces indicateurs sont ainsi considérés par Dominique Lorrain comme « réduisant la complexité du monde réel ; ils apportent plus d'efficacité et permettent de légitimer les décisions » (Lorrain Dominique, 2006). De son côté, Patrick Legalès qui étudie leur montée en charge, souligne le rôle qu'ils occupent en devenant un véritable « élément du conflit politique entre l'État et les autorités locales en Angleterre, et la dimension de contrainte, de pouvoir, de discipline des instruments aux antipodes de la gouvernance négociée » (Le Galès, 2004).

Étudier les indicateurs, comprendre leur rôle dans le processus de production d'une action publique forment un champ d'investigation prometteur et ce, d'autant plus, que leurs formes se diversifient et leurs confections se complexifient. Cet intérêt est d'autant plus grand que les indicateurs ne sont pas tous voués à devenir de véritables instruments pour transformer l'action publique. L'échec des indicateurs sociaux (Jobert, 1981) ou des fameux indicateurs de rationalisation des choix budgétaires, en France comme aux États Unis (Wildavsky, 1996), soulignent l'existence d'un processus d'interaction à la fois complexe et aléatoire.

Il s'agit ainsi, pour nous de comprendre en quoi l'indicateur peut être un instrument de transformation de l'action publique. Ce processus d'instrumentation nous renvoie non seulement à « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser l'action gouvernementale (...) [en prenant en compte] les effets produits par ces choix »<sup>4</sup> mais bien plus largement à la façon dont les acteurs font ces choix, tout autant qu'à la manière dont ces outils et techniques sont eux-mêmes fabriqués pour structurer la réalité qu'ils donnent à voir. Autrement dit, il s'agit à la fois d'ouvrir la boîte noire des institutions en s'intéressant aux acteurs « en action » et aussi celle des indicateurs en observant leur fabrique et leur usage.

L'enquête que nous sommes en train de mener se concentre sur une dizaine de cas dans plusieurs villes européennes (Paris, Lyon, Marseille, Hanovre, Birmingham, Milan et Turin). Nous avons privilégié le plus souvent les cas de l'air et du bruit dans la mesure où ce sont des cas où il semblait exister un rapport fort et empiriquement observable entre indicateur et action publique, entre mise en place d'indicateurs et transformations d'actions publiques. Si l'approche comparative que nous conduisons n'est pas encore aboutie, plusieurs traits caractéristiques ressortent de ce travail que j'illustrerais principalement autour d'un cas, celui de la mise en place d'une « cartographie dynamique » à partir des indicateurs de bruit à Paris.



L'hypothèse que nous voudrions ainsi développer ici est que c'est la capacité de cette carte à être modelée pour devenir un langage adaptée à un réseau d'acteurs et à la stratégie qu'il mène, qui permet de comprendre son influence sur l'action publique. Autrement dit, loin de l'idée que ces « outils d'aide à la décision » sont des objets techniques « neutres » à la disposition des décideurs qui ne les utilisent que rarement, c'est l'alliance entre des outils modelables, des acteurs impliqués et des stratégies qui permet de faire de ces outils de véritables armes pouvant infléchir les politiques publiques.

Pour mettre en lumière cette hypothèse, il faut nous intéresser à trois caractéristiques que présente la carte du bruit parisien et qui permettent de comprendre non seulement comment cette carte participe à construire et stabiliser un énoncé qui fait tenir ensemble un problème mise en évidence et des actions légitimes pour le régler mais aussi renforce des acteurs et accroît leur ressource. De ce point de vue, plutôt que de considérer la rencontre d'un problème et d'une solution comme le fruit d'une « fenêtre d'opportunité »<sup>5</sup>, nous le considérons comme le résultat d'un travail spécifique des acteurs.

Tout d'abord, la carte s'inscrit dans un processus de construction et de mise en visibilité d'un problème en rendant possible une simplification et une problématisation d'un phénomène complexe. Renforcé par sa mise en carte, l'indicateur permet une transcription apurée, stabilisée et accessible aux profanes d'un état des lieux à la fois incertain, illisible et trop complexe<sup>6</sup>. Dans les cas du bruit, la cartographie de ces problèmes a facilité à Paris, l'émergence d'une problématique nouvelle. En cela, la carte et les indicateurs qui l'accompagnent forment un langage commun pour énoncer un problème public, désigner un coupable et légitimer un territoire.

La carte « dynamique », et c'est là sa deuxième caractéristique, ne constitue pas une photographie des mesures du bruit mais leur simulation. S'appuyant sur des outils de modélisation, elle permet alors non seulement de signifier le problème à l'instant présent mais aussi, voire surtout selon ses auteurs, de rendre visible les effets d'une mesure qui n'est pas encore prise. Autrement dit, la cartographie peut se transformer en « outil d'aide à la décision » en simulant les conséquences d'une décision avant que cette dernière soit prise. En réduisant l'incertitude constitutive<sup>7</sup> entre une action et ses effets, en produisant des « fictions contrôlées », elle devient une arme importante de légitimation des actions publiques à mettre en place.

Cependant, cette carte, légitimée par sa facilité d'usage, représente la face visible d'un système-expert<sup>8</sup> particulièrement complexe que seuls les concepteurs de cartes et d'indicateurs maîtrisent. Cette dernière caractéristique construit alors un lien quasi-indissociable entre légitimation des experts, reconnaissance de l'indicateur et mise à l'agenda du problème. Autrement dit, pour comprendre l'influence de cette carte et notamment de sa capacité à rendre visible des problèmes et à légitimer des solutions, il faut la saisir dans son contexte : celui d'acteurs menant des stratégies à l'intérieur même de l'organisation municipale pour occuper avec leur sujet des positions importantes. C'est, de ce point de vue, l'alliance carte-réseau d'acteurs<sup>9</sup> qui permet ainsi de mieux comprendre le processus de production d'une nouvelle action publique.

Nouveau type d'instrument, la cartographie dynamique du bruit permet ainsi de proposer un nouveau chaînage entre un problème (le bruit routier), une victime (l'habitant dont l'immeuble est coloré en rouge), un coupable (la voiture qui roule en ville), une série d'actions pour régler le problème (réduction de la vitesse en ville, changement des sols, etc.) et un acteur légitime pour le mettre en œuvre (la Mairie de Paris). C'est cette capacité à faire circuler ce nouvel énoncé de politique publique<sup>10</sup>, à convaincre ou à imposer un nouvel ordonnancement que les acteurs du bruit ont réussi à intégrer voire à infléchir parfois les processus décisionnels que maîtrisent les « grands » services (voirie, urbanisme, etc.). Cette communication, en s'inscrivant au croisement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des sciences, tente ainsi de faire le lien entre l'étude des processus décisionnels complexes et la compréhension du rôle et des usages des instruments techniques.

## La carte au cœur de la construction d'un nouveau problème public

En 1959, la première réglementation en matière de bruit est mise en place à Paris. Cette réglementation fait alors figure de précurseur dans le domaine puisque de nombreuses villes vont suivre l'exemple parisien dans la décennie suivante. Problématique donc principalement urbaine, cette question du bruit fait l'objet d'un lent processus de prise en compte dont on peut identifier trois caractéristiques principales. Tout d'abord, les

réglementations qui se développent sur le bruit se font de façon morcelée. À chaque type de bruit correspond ainsi une réglementation spécifique : bruit au travail, bruit du voisin, bruit de l'usine, bruit du chanter, etc. Pour autant, malgré ce morcellement, il est possible de dire que l'essentiel du traitement de cette question s'est organisé autour de la figure du « plaignant » et de la procédure réglementaire qui l'accompagne. C'est l'individu, en déposant plainte, qui se transforme en plaignant et enclenche une procédure qui dépend suivant le cas de la Préfecture de Police, de la DRIRE, de la DDE, de la DDTEFP, etc<sup>11</sup>. Si la décentralisation a vu confier les pouvoirs de police en matière de bruit aux maires, Paris a continué à faire exception jusqu'en 2005.

La procédure de la Préfecture de Police est ainsi essentiellement tournée vers la gestion de ce type de dispositif formel allant du recueil de la plainte à la délivrance d'une amende en passant par la mobilisation éventuelle d'appareil de mesure. D'une certaine façon, on peut dire que cette procédure permet de relier ensemble un plaignant (celui qui a déposé plainte), un coupable (celui contre qui la plainte est déposée), un problème (le bruit que fait le coupable), un instrument de mesure pour valider la procédure, une préfecture pour la mener et une amende pour la conclure. Bien évidemment, le problème ici n'existe qu'à la double condition que d'une part, il existe un plaignant (un individu venant dire « j'ai un problème ») et un coupable contre lequel il peut se retourner.

Cette procédure constitue ainsi une action publique individualisée. Il est intéressant de noter que, pour en parler et montrer l'existence d'une « politique publique », c'est-à-dire d'un ensemble d'actions faisant sens, le Préfet procède à l'agrégation du nombre de plaignants, permettant ainsi une montée en généralité du problème du bruit et sa légitimation<sup>12</sup> : « En 1998, le bureau de lutte contre les nuisances de la Direction de la Protection a enregistré 8176 plaintes, ce qui montre l'ampleur du problème »<sup>13</sup>.

C'est dans ce contexte où domine la figure du « plaignant », la procédure réglementaire et la domination de la préfecture que se situe la construction d'un nouveau champ d'action. Deux événements semblent révéler la volonté de la municipalité de s'intéresser à cette question du bruit. En 1998, la commission extra-municipale en charge des questions du cadre de vie va consacrer plusieurs séances à cette question. Un an plus tard, reprenant les travaux de cette commission, la Maire de Paris, Jean Tibéri, annonce en Conseil Municipal la mise en place d'un plan bruit comprenant notamment la mise en place d'un « observatoire du bruit » et l'annonce d'un nouvel énoncé : « Lutter contre le bruit, c'est d'abord lutter contre l'excès de la voiture »<sup>14</sup>.

Mais cet intérêt pour le bruit doit être compris à travers le filtre d'une double émergence : celle d'un problème et d'un acteur nouveau. Le problème n'est plus ici celui d'un plaignant désignant un coupable que doit mettre à l'épreuve une procédure établie mais plutôt d'un coupable identifié, la voiture, qui n'a plus besoin de plaignants pour devenir un problème. Si finalement il y a un problème, c'est à cause de la circulation automobile. Il n'existe ainsi ni plaignant, ni coupable nominativement identifiable. Ce changement de registre qui s'esquisse ici est essentiel puisqu'il permet à la ville de s'introduire comme un nouvel acteur légitime en charge de traiter un problème sans plaignant.

Pour autant, l'absence de plaignant et le rôle que jouent ces derniers dans la formulation du problème se trouve compensé par la fabrique et l'usage d'un nouvel instrument : la « carte dynamique du bruit », du moins c'est l'hypothèse que nous voudrions développer dans cette partie. Fabriquée entre 1999 et 2002, cette carte dispose de certaines capacités que lui ont conférés ses fabricants et qui vont jouer un rôle essentiel à commencer par celle de pouvoir rendre saisissable et énonçable un phénomène complexe qu'elle transforme en problème public.

Cette carte permet en effet d'identifier simplement le bruit. Si, comme il est précisé sur le site de la ville, « Le bruit est l'un des éléments physiques les plus difficiles à définir », la carte relève bien *a contrario* de ce processus de définition. Pour définir ce bruit, il est en effet possible à un individu de consulter sur Internet. Une fois sur la page, le programme propose à l'internaute de sélectionner un quartier ou une rue. Lorsque celui-ci s'exécute, il peut alors voir de façon plus précise sa rue et même son immeuble colorié. En se reportant à une grille interprétative proposée sur un simple clic, l'internaute peut alors déterminer si la rue dans laquelle il se trouve est bruyante comme « un aspirateur » ou au contraire calme comme une « conversation à voix basse » ou comme « un jardin ».



Cartes 2D du bruit routier parisien, mise en ligne sur internet<sup>15</sup>



L'échelle du bruit, présenté sur le site internet en complément de la carte<sup>17</sup>

La carte propose ainsi une énonciation du bruit à la fois simplifiée et problématisée. Le chiffre ou la couleur sur la carte ont en effet le mérite de constituer un langage particulièrement accessible à tous. Alors que pour saisir des phénomènes complexes, il existe souvent un langage lui-même complexe que ne comprend que l'expert<sup>16</sup>, l'indicateur de bruit a la caractéristique d'être saisissable par le profane. Cette simplification passe ainsi par une problématisation clairement identifiée. Loin de se contenter de photographier un phénomène, la carte, associée à « l'échelle de bruit » qui constitue la légende de la carte, propose une interprétation de la mesure.

La définition d'un seuil, l'attribution d'une norme à ces chiffres (« bruyant », « nocif », « calme »), les comparaisons utilisées (le jardin, l'aspirateur, l'avion) participent d'une qualification de la mesure et délimitent la zone où existe un problème de la zone sans problème. L'indicateur et la carte intègrent donc très largement le processus de construction du problème de « bruit ». Il suffit ainsi à un acteur de dire que sa « rue est rouge » pour évoquer l'existence d'un problème de bruit. En ce sens, le problème se construit à partir de la capacité des acteurs à pouvoir aussi mobiliser un langage accepté et reconnu par tous.

Si la carte permet de rendre visible un problème, elle offre un autre atout fondamental : elle lui donne un caractère public. Alors que le Préfet doit ajouter les plaignants pour souligner l'importance du problème, la carte offre l'occasion d'additionner les habitants situés dans les immeubles en zones rouges et bleues. Au « plaignant » se substitue ainsi « l'habitant en

zone rouge » qui n'a besoin de ne faire aucune démarche pour signaler un problème, la carte s'en charge pour lui. À l'agrégation des « plaignants » que propose le Préfet se substitue ainsi l'addition automatique des « habitants » que peut mobiliser le Maire : « La carte du bruit routier publiée en 2003 a révélé que la moitié des Parisiens habitent des immeubles donnant sur des rues dont le niveau sonore est supérieur à 60 décibels et 150 000 au-dessus de 70 dB, confirmant la nécessité de prendre en compte le problème »<sup>18</sup>.

La carte participe ainsi à la construction même du problème. Non seulement, elle le rend visible mais elle le façonne, elle le construit. Elle joue le rôle d'un langage où, comme le suggère Jürgen Habermas, « le langage et la réalité s'interpénètrent d'une manière qui, pour nous, reste indissoluble. Toute expérience porte l'empreinte du langage, de sorte qu'une saisie de la réalité non filtrée par le langage est impossible. (...) la réalité à laquelle nous confrontons nos propositions n'est pas la réalité « nue » mais elle-même imprégnée par le langage »<sup>19</sup>.



La carte est donc une traduction<sup>20</sup> visuelle et langagière de ce phénomène. À un membre du cabinet de l'adjoint au Maire de Paris en charge de l'environnement à qui nous avons demandé « pourquoi le problème du bruit routier est important ? », celui-ci nous a répondu « Parce que la carte existe ! sans la carte, je ne suis pas sûre que le bruit routier aurait eu la même importance. Je suis même certaine que cela n'aurait pas eu du tout la même place »<sup>21</sup>. Lorsque l'on sait que le cabinet est le lieu où les problèmes se bousculent et sont souvent en concurrence pour s'imposer dans l'ordre hiérarchique de leur prise en compte, cette remarque prend toute son importance.

La carte s'inscrit donc bien dans le processus de consolidation d'un problème par sa mise en visibilité<sup>22</sup> et son caractère technique<sup>23</sup>. Elle est prise et reprise par les acteurs comme une ressource pour prouver l'existence même du problème et consolider un énoncé qui qualifie le « bruit routier » de problème au regard du nombre de « victimes en rouge ».

### Modéliser, entre sélection des problèmes et légitimation des actions

Mais pour saisir les capacités de cette carte, il importe de se centrer également sur les caractéristiques liées à sa fabrique. Contrairement à l'impression qu'elle donne au premier regard, en ouvrant la boîte noire, on se rend compte qu'elle n'est en effet nullement une mise en couleur de mesures prises par des sonomètres mais une simulation. Autrement dit, les capteurs sonores sont virtuels et calculés par l'ordinateur. Or, cette simulation entraîne deux conséquences qui nous intéressent plus particulièrement. Tout d'abord, elle oblige à une simplification très forte du problème qu'elle donne à voir, simplification obtenue par des tris et des sélections qui façonnent d'autant le problème. De plus, elle permet de modifier le réel pour rendre possible la construction de fiction et la légitimation d'action qu'elle entraîne.

Revenons tout d'abord sur la distinction entre mesure et simulation. La mesure repose sur la mobilisation d'instruments transportés sur le terrain. Elle permet de photographier à un instant  $t$  le bruit et de le transposer en chiffre. La simulation reproduit ce processus, transpose cette réalité et la transforme en de multiples algorithmes. Il s'agit donc d'entrer une série de données ainsi qu'un ensemble d'équations et de proposer à l'ordinateur de calculer et de transposer graphiquement les résultats.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'opère un processus de simplification indispensable. Dans le cas de la mesure, les experts doivent opérer une série de choix qui modèlent le phénomène qu'ils veulent mesurer. Le type de l'appareil, de son positionnement dans une rue, du « bon » jour, de la durée de mesures choisie, de la sensibilité de l'appareil, de la régularité des mesures correspondent toutes à des choix indispensables que doit faire le technicien et qui participe à normaliser le temps mesuré<sup>24</sup>. Par exemple, les jours de pluie ou celui d'une rue où n'existe pas de candélabre pour maintenir l'appareil sont éliminés.

De la même façon, la simulation nécessite un travail de tri, de sélection qui participent à formater ce que l'on mesure. Pour saisir toute la portée de ce processus, il importe de comprendre le principe même de cette carte simulée. Alors qu'un appareil de mesure est un récepteur agrégeant les bruits quelque soit leur origine, la carte travaille à partir de l'émetteur et calcule les bruits produits. Ce changement de perspective n'est pas sans conséquence.

Tout d'abord, cela permet de sélectionner très clairement le producteur de bruit dont il s'agit d'établir la nuisance. Dans notre cas, il s'agit du « bruit routier », c'est-à-dire du bruit moyen produit par les voitures roulant en ville. Le coupable est ici isolé pour mieux être identifié. Dans le cas des cartes sur la qualité de l'air<sup>25</sup>, c'est la mesure qui domine et qui, par conséquent laisse le débat ouvert sur la part respective des coupables potentiels (voitures, usines, commerces, particuliers). Dans le cas du bruit la question ne se pose pas puisque seul le bruit de la voiture est répercuté. Cela signifie d'une part que la carte participe à renforcer le lien causal entre problème et coupable et, d'autre part, qu'elle contribue à hiérarchiser et à écarter du même coup, les autres producteurs potentiels : les piétons, les commerces, les métros aériens, les trains, les klaxons, etc.

Ce processus de renforcement du lien permet à la fois de renforcer la simplicité de lecture que propose la carte mais en même temps n'est pas sans provoquer de réactions. Le Maire de Paris, dans son discours, se trouve ainsi explicitement à hiérarchiser les problèmes de bruit pour justifier la place de la carte : « Le bruit de la circulation automobile ressort comme la nuisance la plus fortement ressentie, avant même les bruits liés au voisinage »<sup>26</sup>.



À l'inverse, lors de sa publication, une association a appelé à travers les médias toute la limite de cette carte qui ne s'intéressait qu'au bruit routier : « J'ai été expliquer aux journalistes qu'il ne fallait pas parler de *carte du bruit* mais bien de carte du bruit routier moyen »<sup>27</sup> explique son président. Les producteurs eux-mêmes de la carte sont conscients de cette difficulté, l'un d'eux expliquant ainsi : « Il faut faire attention, [au regard des plaintes] le bruit routier n'est pas la première préoccupation des parisiens, c'est le bruit des activités et le bruit du voisinage, le bruit routier est un bruit de fond (...) mais ils préfèrent que l'on calme le voisin, le commerce en bas qui ferme tard, le scooter à 3 heures du matin, où les livraisons qui partent à 6 heures »<sup>28</sup>.

Autrement dit, la carte, son problème, son coupable et ses victimes viennent s'inscrire dans la liste concurrentielle des problèmes en matière de bruit. Mais pour bien saisir l'importance du processus socio-technique qui sous-tend cette carte, il importe de saisir l'ensemble des autres processus de simplification auxquels s'astreignent ses producteurs. La carte est d'abord un programme informatique qui transforme un véhicule en bruit. Le nombre de véhicules circulant sur une rue constitue donc la première donnée que doivent se procurer les techniciens. Ce bruit est ensuite situé géographiquement à travers une entrée précise du plan de la ville, intégrant la forme des rues, la hauteur des immeubles, la nature des chaussées.

Certaines données sont récupérées à travers des dispositifs comme le nombre de véhicules roulant sur une voie, selon les mêmes incertitudes évoquées pour la mesure du bruit. Ainsi, la mesure d'une artère n'est pas permanente mais est occasionnelle. Elle s'effectue à une période donnée qu'une hypothèse de reproduction à l'identique (les autres jours ressemblent au jour de la mesure) permet de démultiplier. Sans oublier qu'au vue du nombre de rues dans une ville aussi dense que Paris, certaines ne donnent pas lieu à un comptage mais à une moyenne. D'autres sont moyennés selon des références récupérées comme le bruit moyen d'une voiture en fonction de la vitesse ou la surface des immeubles.

Chacune de ces données est une source d'incertitude à laquelle l'expert doit faire face en produisant des hypothèses. Chaque incertitude est multipliée faisant de la carte une nécessaire approximation. Chaque voiture, en fonction de son âge, de son moteur (essence ou diesel), de sa marque, de son entretien, de l'état de son pot d'échappement produit un son différent. La moyenne nécessite donc une approximation sur l'état du parc de voitures circulant sur les voies. C'est le cas également pour la surface des immeubles ou de la vitesse : « il y a un degré d'incertitude qui s'enlève aussi mais par exemple, un degré d'erreur soit qui peut se multiplier soit qui peut s'enlever, mais par exemple on nous dit toujours que vous ne tenez pas compte toujours de la vitesse réelle, c'est vrai, ça c'est un argument fort »<sup>29</sup>. De la même façon, le rapport diesel/essence ou l'âge de la voiture ne sont que des indications moyennées et approximatives. Elles ne relèvent pas du comptage lui-même qui ne prend pas en compte justement cette donnée mais s'appuie sur des tableaux et des ratios préalablement effectués.

La définition même de la carte pose un problème important puisqu'elle n'est qu'une photographie à un temps *t* de la ville. Or, Paris est une ville qui bouge en permanence : modification de gabarit de rues, travaux, changement de type d'immeubles, sens uniques sont autant de difficultés que les techniciens doivent saisir. L'absence d'exactitude des données existantes a ainsi rendu nécessaire un travail particulièrement méticuleux de ces ingénieurs pour répertorier ces éléments. Ainsi, l'un des responsables explique : « *les incertitudes ne manquent pas : gabarits des bâtiments, des rues tout ça, ne le dites pas trop fort parce que l'équipe 'bruit' a repris deux tiers des bâtiments parisiens... ils seraient un peu vexés quand même qu'on les critique là-dessus. On a peut-être nous la base de données la plus à jour, que même pas la direction de l'urbanisme, il ne faudrait peut-être pas abuser* »<sup>30</sup>.

Il faut dire que le logiciel de modélisation a besoin de l'ensemble de ces données pour calculer la réflexion du bruit sur les murs des immeubles. Qu'un immeuble change de taille et la façon dont le calcul de la réflexion s'effectue, se modifie. Sans oublier la nature de la chaussée qui, en pavé ou en béton, ne produit pas du tout le même bruit d'une voiture roulante. Le logiciel nécessite donc un nombre de données particulièrement impressionnant pour les transformer en couleur. Nombres d'incertitudes se logent ainsi dans le recueil de données mais elles se trouvent également dans le logiciel lui-même. Le temps de calcul, le choix du nombre de rebonds du son sur les murs mais aussi les approximations indispensables de calcul sont autant de problèmes posés. Ainsi, lorsqu'une rue est trop petite, il s'agit pour les experts de faire une approximation au plus juste : « D'autant plus, qu'on sait que sur certaines artères, sur certaines petites rues ou autres, les logiciels de modélisation de bruit et même les formules mathématiques de bruit ça ne donne pas grand-chose. Bon, il faut en tenir compte, ça fait partie du taux d'erreur si vous voulez »<sup>31</sup>.

On pourrait multiplier les exemples que connaissent bien les « producteurs » de cartes et qui font partie des bricolages permanents indispensables pour saisir des objets aussi complexes et instables qu'une ville. Ville insaisissable et puissance de calcul limitée, le bruit « simulé » par la carte doit donc, pour rendre visibles des données, accepter de s'appuyer sur des hypothèses lourdes nécessairement approximatives. Ce processus de simplification constitue le préalable nécessaire à la production de la carte. Sans lui, la carte du bruit ne pourrait exister. En cela elle permet de consolider le chaînage qui relie un problème, une victime, un coupable et un territoire sur laquelle elle repose.

Pour autant, l'introduction dans son processus de fabrication permet de mieux comprendre la deuxième caractéristique de cette simulation : sa force légitimatrice de politique publique. Il importe ainsi de comprendre, en effet, que cette spécificité constitue un des enjeux essentiels de cette carte pour ceux qui l'ont conçu : *« nous maintenant on ne le considère plus comme un outil non pas de photo comme ça été fait et produit sur le net, mais comme un outil de comparaison et d'aide à la décision, c'est un outil d'aide à la décision, que ce soit pour les politiques certes, mais avant tout pour nos services techniques, c'est à eux qu'on donne d'abord, après eux ils diffusent ce qu'il veulent »*<sup>32</sup>.

Cette carte, parce qu'elle n'est qu'une reproduction permet aux experts de modifier, transposer de nouvelles configurations. Les experts construisent ainsi des fictions dont ils ont le contrôle. Simuler une rue en sens unique, baisser la vitesse à 30 km/h ou transformer une artère devient possible et permet de montrer les effets en termes de bruit d'une telle mesure. La simulation permet donc de réduire la traditionnelle incertitude entre une action publique et son effet. C'est cette caractéristique que mobilisent les acteurs du bruit pour tenter de peser sur les politiques publiques.

Il existe ainsi un lien important entre la légitimation du « bruit » comme problème et la mise en place d'actions publiques. Alors que certains auteurs avaient insisté sur le caractère indépendant des processus d'élaboration d'un problème et de formulation d'une solution<sup>33</sup>, nous voudrions montrer comment l'indicateur et la carte rendent dès le départ indissociable l'identification d'un problème et l'élaboration d'une solution.

Le choix du bruit routier, nous l'avons déjà évoqué, n'est pas sans lien avec le fait qu'il s'agit-là d'une problématique que peuvent ou veulent s'accaparer les villes. C'est au cœur de la fabrique de la carte que s'intègre ce lien entre problème et instrument. Les paramètres utilisés fonctionnent ainsi comme autant de paramètres permettant de construire une action et de la modifier.

Par exemple, la vitesse moyenne constitue un paramètre essentiel du modèle. Elle correspond à une moyenne modifiable. Cette variabilité du paramètre permet alors de simuler simplement la mise en place de zone 30. Il est également facile de prendre en compte la mise en place d'un sens unique ou d'une restriction de voie. Chaque paramètre modifiable, en rendant possible la construction d'une fiction contrôlée, correspond alors à autant d'instruments de l'action testable.

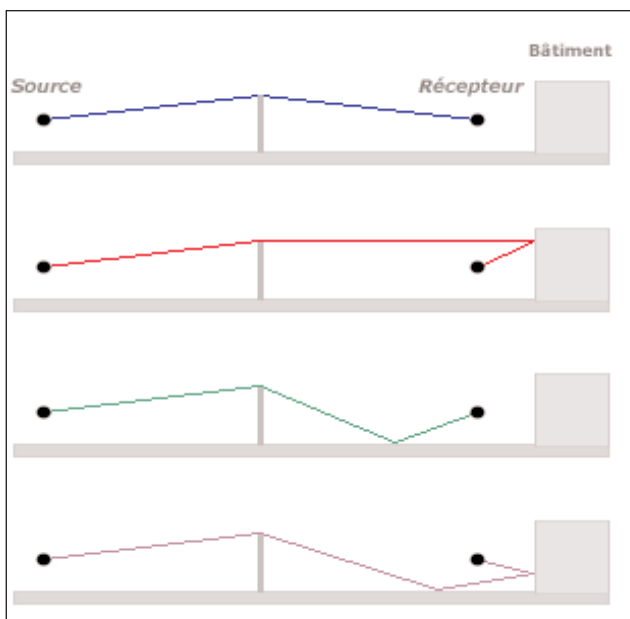
Il est ainsi intéressant de noter l'existence d'une différence entre d'un côté des paramètres moyennés qu'il est difficile de transformer, et des paramètres dont le niveau de précision permet d'opérer des variations et donc de fabriquer des simulations. Par exemple, le type de voiture qui circule en ville et le bruit qui lui est affecté, dont nous avons déjà cité les approximations, sont des moyennes sur lesquelles la production d'une simulation n'est pas envisagée.

La comparaison entre surface du sol et surface des immeubles est également révélatrice. Pour la saisir, il faut comprendre que leur prise en compte nécessite qu'elles soient mobilisées dans le modèle. C'est une des « prouesses techniques » dont d'ailleurs les techniciens sont particulièrement fiers. Alors que la directive européenne n'exige de prendre que la réverbération directe, nos producteurs ont fait le choix de prendre en compte trois autres bruits pour celui qui est émis comme le montre le schéma ci-dessous.

Deux d'entre eux (les deux derniers) permettent d'intégrer le sol comme variable. Si, seul le bruit direct avait été choisi, il n'aurait pas été possible de prendre en considération l'importance du sol et de son potentiel sonore. De même, deux d'entre eux (le deuxième et le dernier) prennent en compte la surface du mur. C'est donc bien en faisant le choix de prendre en compte ces réverbérations que nos techniciens ont rendu possible certaines simulations.

La surface du sol est ainsi entrée dans le programme en différenciant la nature sonore du matériau. C'est par exemple l'occasion de montrer la légitimité d'un changement de revêtement en simulant la transformation de

pavé en bitume. À l'inverse, la surface de l'immeuble est moyennée sur l'ensemble de la ville. Il n'est donc pas pris en compte la différence entre des immeubles en verre ou en béton. Ce choix rend impossible la production d'une simulation sur ce type de changement.



« l'exposition de la population en façades au bruit moyen de la circulation automobile ». Sur ces deux camemberts, la part rouge cette fois-ci, symbolisant « supérieur à 70 dB » passe de 11 % à 1 %, de visible à quasi-invisible alors que la partie en vert (moins de 60 dB) passe de 34 à 52 %.

Comme l'explique son concepteur « Le bruit diminue de la cartographie de droite à celle de gauche. Mais surtout, comme le montre les camemberts, la moitié de la population de ce quartier est passée à un niveau d'exposition que l'on considère comme acceptable pour une ville comme Paris. (...) Voilà entre autre à quoi peut servir la cartographie. C'est un outil de simulation et de vérification des effets des mesures anti-bruit que l'on peut prendre »<sup>34</sup>.

Dans cette présentation, l'expert relie ainsi le problème que sa première carte donne à voir et la zone 30 comme instrument légitime pour le corriger. La carte lui permet ainsi de rendre comparable deux moments différents, le présent et le futur conditionné par la mise en place de la mesure et d'asseoir la légitimité de la mesure en réduisant les incertitudes propres à l'élaboration des conséquences<sup>35</sup> de toute action.

La carte opère donc non seulement un chaînage entre un problème, une victime, un coupable mais aussi avec un répertoire d'actions qu'elle légitime.

### La carte, une arme pour pouvoir transformer les politiques publiques

En s'intéressant à la fabrique de cette carte, nous avons pu voir à quel point elle était un instrument indissociable du problème qu'elle donne à voir et des actions qu'elle légitime. Nous voudrions ici nous intéresser plus spécifiquement à un autre élément, lui aussi indissociable des précédents, celui des acteurs qui la fabriquent et la portent. Non seulement, la carte par sa complexité est indissociable des experts qui la fabriquent et deviennent par là-même indispensables à son usage, mais c'est aussi par la capacité de ces derniers à développer des stratégies au cœur même de la municipalité que peut se comprendre tout l'intérêt de cette carte.

Si le processus de simplification permet de rendre accessible la problématisation, il n'en reste pas moins que la complexité est et reste présente. Elle ne disparaît pas, bien au contraire. Elle est le lot quotidien des experts qui tout en essayant de la réduire, en font part voire la donne à voir. Prudence méthodologique de l'expert ou renforcement symbolique de la preuve, cette mise en scène de la complexité que les indicateurs avaient participé à faire disparaître résonne comme un enjeu de légitimation de l'expertise et de l'expert qui la porte.



Il est intéressant ainsi de noter que les acteurs en charge de la mesure et de l'élaboration d'indicateurs n'hésitent pas à souligner leur difficulté et la complexité auquel ils doivent s'affronter. Ils revendiquent ainsi l'importance de leur savoir-faire dont ils ont la maîtrise : « on est nous, en étant les concepteurs et les réalisateurs, les premiers critiques et les premiers à donner le taux d'erreur, ce qu'il faut vraiment prendre en compte et ce qu'il ne faut pas prendre en compte »<sup>36</sup>. Lorsque l'on se trouve sur le site internet de la carte du bruit, un lien hypertexte indique « données techniques : pour en savoir plus ». Cette petite indication semble présente sur plusieurs sites présentant des indicateurs<sup>37</sup>. L'indicateur apparaît ainsi comme un simplificateur d'une réalité complexe mais dont la technique de simplification est laissée apparente.

Cette réflexivité méthodologique fonctionne ainsi à la fois comme un révélateur de la complexité insaisissable tout autant que comme un démonstrateur de la spécificité des experts en charge de la mesurer. Si chacun peut acheter un thermomètre pour connaître la température qu'il fait, la mesure du bruit reste l'apanage des mesureurs, seuls à mêmes d'utiliser leurs sonomètres et s'attaquer à la multitude d'incertitudes qui l'entourent. De la même façon, la simulation n'est accessible qu'aux experts comme le montre l'extrait d'entretien suivant : « L'outil est hyper lourd, moi j'ai beau l'expliquer depuis deux ans et demi, ça je suis un très mauvais pédagogue, mais jamais aucun élu n'a plus ou moins compris comment ça fonctionnait »<sup>38</sup>.

La mise en indicateur et en carte résulte d'un phénomène complexe que les experts donnent à voir. Le renvoi à cette complexité est ainsi l'occasion de rappeler que le recours à l'expert pour simplifier, est une condition indispensable de la production de l'indicateur. Cette complexité montrée ou cette simplification assumée rappelle l'importance de l'expert, sa légitimité. Ils sont les plus à même de parler de bruit. D'une certaine façon, on peut même dire qu'il existe une corrélation entre la légitimité du bruit en tant que problème et leur légitimité au sein de l'administration. Or, loin de ne s'intéresser qu'à informer sur le bruit, ces experts du bruit cherchent d'abord et avant tout à infléchir les politiques publiques traditionnelles.

C'est d'ailleurs en suivant l'évolution des acteurs du bruit au sein même de la municipalité que l'on peut mieux comprendre la façon dont il transforme la carte en véritable pouvoir. À la fin des années 1990, peu de personnes travaillent et s'intéressent au bruit en tant que tel. Au sein de la Mairie de Paris, le pôle bruit est composé de quelques personnes perdues dans une administration tentaculaire, le nombre d'associations mobilisés se comptent sur les doigts de la main et, pour beaucoup, le bruit n'est qu'un problème « de luxe » sans grand intérêt. Force est de constater qu'à l'exception des réunions de l'observatoire du bruit, le bruit n'est pas un problème disposant d'une grande écoute.

Deux éléments vont participer à transformer la situation. La première est liée au nouveau contexte politique. Les élections municipales et le changement de majorité qui s'en est suivi a entraîné une redistribution des priorités. Parmi celle-ci, l'environnement et le transport ont pris une place plus conséquente dans le paysage politique. D'autant plus que ces deux thèmes sont donnés en délégation à deux adjoints verts représentant le parti écologiste dont l'alliance avec le Parti Socialiste a été décisive pour remporter les élections. Yves Contassot, en l'occurrence avait été chef de file des écologistes à l'élection précédente et dispose d'une certaine notoriété, ce qui lui assure, certaines ressources. Ce dernier veut indéniablement marquer sur sa délégation son empreinte. Il est fort vraisemblable que le bruit n'est probablement pas le sujet qu'il place en priorité mais, force est de constater, que ce thème va lui servir de ressource pour défendre certains projets.

Le second élément est celui de la publicisation de la carte du bruit. Alors que le thème n'intéresse pas grand monde, que peu d'articles de presse y sont consacrés, la carte va modifier la donne notamment grâce à ses capacités de séduction. Alors que les programmeurs travaillent à la finir, un des experts va se concentrer à la retravailler pour la rendre accessible à tous dans sa forme, c'est-à-dire la sortir de son carcan expert, et dans son support, grâce à sa mise en ligne.

Il est intéressant donc de noter tout d'abord que son accessibilité au tout public a demandé un travail spécifique : « À l'époque [quand je suis arrivé] l'outil n'est pas été fait pour être publié. C'était fait pour modéliser. Le logiciel est d'abord un logiciel de calcul. Après il y a des gens qui interprètent. Mais nous il fallait que cela puisse sortir brut et directement exploitable. Le moyen le plus simple de le diffuser était internet. Donc ça a pris du temps, un temps que les élus [qui voulaient la carte] ne pouvaient pas comprendre »<sup>39</sup>.

Ici, on voit toute l'importance du travail de destruction des intermédiaires. L'enjeu est bien qu'entre la carte et le profane, aucun interlocuteur ne s'interpose pour « interpréter ». Il s'agit ici en quelque sorte pour les experts



de faire de la carte, le langage qui leur permettra de parler directement aux parisiens sans avoir accès à un intermédiaire que celui-ci soit technique, ou politique. Mais ce langage ne se construit que parce qu'il existe également un support pour organiser cette discussion directe : Internet. Internet a bouleversé à n'en pas douter nombre d'habitudes et de modes de faire.

Cette discussion directe se traduit notamment par la constitution de nouveaux alliés : les internautes. C'est ainsi que le nombre de consultations du site est saisi comme un mode de légitimation de la carte comme on peut le voir à travers ces deux extraits d'entretien :

*« P.Z. : Est-ce qu'il y a des gens qui vous appellent ou vous écrivent régulièrement, vous permettant de mesurer l'importance du problème ?*

*HM. Non, mais on a un autre indicateur très important, c'est la fréquentation du site<sup>40</sup>.*

*P.Z. : C'est un handicap d'avoir quasiment aucun acteur social sur la question du bruit ?*

*Y.C. : Non pas franchement, quand je vois le nombre de contacts qu'il y a sur Internet, c'est une des pages les plus visitées, je me dis qu'il y a vraiment beaucoup de gens qui sont intéressés, pas besoin d'avoir d'organisation »<sup>41</sup>.*

On voit, dans un cas comme dans l'autre, l'internaute constitue l'allié de ceux qui veulent faire du bruit routier un problème. Il devient un acteur nouveau qui se substitue aux acteurs sociaux traditionnels. Cette transformation possible offre un nouveau chemin de reconnaissance et de légitimation qui mérite une attention importante à l'avenir.

Mais une page sur un site, perdue dans la multitude de pages qui fourmillent sur Internet, n'est rien sans sa mise en évidence et sa publicisation. Pour la sortie de la carte sur le site, cette dernière va bénéficier d'un tiré spécial de *L'Express* de 24 pages<sup>42</sup>. Pour le bruit, c'est du jamais vu. D'une position marginale, le bruit se met à occuper le statut de sujet important. Dans ce numéro de *L'Express*, la carte est mise en avant pour révéler rue par rue, quartier par quartier, les quartiers à problème et les quartiers calmes. La carte devient le support qui donne à voir, et qui vaut pour « preuve ». Elle est le révélateur des problèmes et facilite sa mise à l'agenda. Sans la carte, il est fort probable que ce numéro n'aurait pas vu le jour.

Il est intéressant de noter que ce travail de publicisation est au moins autant, si ce n'est davantage, demandé par les experts eux-mêmes. Il constitue probablement leur meilleur allié pour faire du bruit une problématique importante. On peut aisément émettre l'hypothèse que l'essentiel de la stratégie a reposé sur cette valorisation externe comme processus de légitimation interne. Difficile de dire s'il s'agit d'une stratégie préalablement établie ou d'une stratégie construite au fil du temps et à mesure que l'écho médiatique portait ces fruits, mais quoi qu'il en soit le résultat est là : « Donc effectivement, la cartographie est devenue célèbre à l'extérieur et cela commence à avoir des retombées à l'intérieur. On commence depuis six mois à être débordés par les demandes de simulation »<sup>43</sup>

À travers ces deux éléments, se profile alors un processus qui va conduire à la présentation d'un plan bruit en 2006. Ce processus devient visible avec la mise en place d'une série de réunions au sein de l'observatoire. Une première réunion a lieu en janvier 2004. Au cours de cette réunion, M. Contassot explique que si l'année 2003 a été de l'achèvement d'un « grand chantier ouvert en 2000 par l'observatoire du bruit : la cartographie »<sup>44</sup>, l'année 2004 sera celle « d'un plan global de lutte contre le bruit »<sup>45</sup>.

Incontestablement, la carte a pris du gallon dans la hiérarchisation symbolique des actions. D'un point parmi tant d'autres en 2001<sup>46</sup>, le bruit se transforme en « grand chantier ». Pour justifier d'un tel plan, Yves Contassot précise ainsi « Ce calendrier, très resserré (...) doit se concevoir comme la seule réponse adaptée à la forte demande sociale de calme qui s'accroît encore à Paris et en Ile-de-France. Je tiens par ailleurs à souligner que la cartographie du bruit a montré que 7 % des Parisiens sont exposés à des niveaux sonores moyens dépassant les 70 dB en façade d'immeuble, ce qui est un niveau très élevé »<sup>47</sup>. On voit ici à quel point la carte constitue la preuve même de l'existence d'un problème, le moyen que l'on mobilise pour attester de sa véracité et de sa solidité. Il devient ainsi le premier argument présenté pour justifier du démarrage du plan.

Il n'est pas possible ici de développer toutes les actions du plan bruit mais nous voudrions prendre un exemple pour bien saisir la façon dont la carte peut infléchir une action ici d'urbanisme. C'est ici que la carte

du bruit joue un rôle particulièrement important. L'enjeu ici est, pour les acteurs du bruit, de pénétrer dans les procédures traditionnelles et institutionnalisées qui ont en charge de permettre la transformation urbaine de la ville. Ce processus n'implique initialement nullement le bruit comme problème. Tout l'enjeu est donc de l'immiscer dans ces procédures, de tordre ces dernières pour rendre ainsi incontournable la question du bruit.

Prenons l'exemple intéressant des procédures de transformations des quartiers « difficiles ». Ce sont des projets de transformation de la ville inscrits dans des procédures étatiques (le Grand Projet de renouvellement urbain) et qui concernent 11 quartiers dans Paris. Derniers avatars de la politique de la ville, cette procédure consiste à traduire « le problème des banlieues » en « politique de transformation urbaine ». En cela, ce sont les urbanistes et les architectes qui participent de la restructuration de ces quartiers selon leur propre savoir et savoir-faire.

Dans ce processus d'actions publiques, le bruit n'est pas nécessairement un élément que l'on voit poindre dans les projets GPRU, bien au contraire. Pourtant, le travail de persuasion du pôle bruit à partir de ce nouveau langage que constitue la carte du bruit semble avoir joué un rôle important.

C'est ainsi que l'architecte en charge d'un des quartiers explique : « L'objectif est de recomposer ces territoires déqualifiés, en intervenant sur l'environnement urbain, en améliorant la vie des quartiers, en tissant des liens avec la première couronne de la banlieue parisienne et enfin en impulsant un développement économique adapté. (...) La lutte contre le bruit est pour 64 % des riverains une demande prioritaire. Le bruit provient d'axes de circulation importants : boulevard périphérique, boulevard Massena Nord, avenue de la Porte d'Ivry. Il était donc important de prendre en compte le bruit dans notre étude. Cela a commencé par l'obtention d'un certain nombre d'éléments auprès du Service de l'écologie urbaine de la ville de Paris, notamment des cartes de bruit. (...) Des cartes de bruit ont été modélisées. Les résultats montrent clairement que les barres aux abords du boulevard périphérique sont bien protégées par des murs anti-bruit, hormis la tour T2 très exposée et qui fait office de mur anti-bruit (...). La ville a tenu compte de ce constat (...). La tour T2 dite « Tour Bédier » sera la première tour aux abords du périphérique à être démolie. Mais les simulations ont montré que sa destruction entraînerait une augmentation du bruit au sein du quartier. Il fallait donc impérativement créer de nouveaux volumes afin de masquer le bruit du périphérique »<sup>48</sup>.

Cet extrait est tout à fait intéressant dans la mesure où il fait parfaitement écho aux différentes hypothèses que nous avons élaborées jusqu'à présent. D'une part, il consolide l'idée que la carte est un mode de communication qui permet aux spécialistes du bruit de discuter avec d'autres, en l'occurrence ici les architectes. Leur capacité à modéliser la situation réelle, à montrer une carte en 3D du bruit du quartier étudié renforce la transformation du bruit en problème. Il devient dès lors « important » de prendre en compte le bruit. De même que, grâce à la carte, il apparaît « clairement » ce qui est protégé et ce qui ne l'est pas. Cette capacité à simplifier et à clarifier le problème du bruit apparaît ici comme un élément qui participe à faire du bruit un élément incontournable.

La simplicité des cartes est alors indissociable, comme nous l'avons déjà souligné, de la complexité de leur réalisation et de la présence indispensable du pôle bruit pour les réaliser. C'est donc bien ce dernier qui se retrouve à accompagner les projets et à permettre l'introduction du bruit comme problème. Le poids du service bruit s'en trouve considérablement renforcé.

Elle permet ainsi, par exemple, de modifier le sens même de cet immeuble considéré comme problématique pour les urbanistes et qui se transforme grâce à la carte du bruit capable de simuler son absence en mur anti-bruit. La carte de « la situation future » devient un élément clé pour contraindre l'aménagement. Certes, elle ne bouleverse pas l'aménagement lui-même et le projet de démolition, mais elle contraint la façon dont la démolition se répercute sur le projet lui-même. Il a fallu « créer de nouveaux volumes » explique ainsi l'architecte au vu de ce qu'ont montré les cartes, c'est-à-dire « une augmentation du bruit au sein du quartier ».

Langage simplifié, problématisation du bruit, présence des acteurs qui le porte, la carte fonctionne comme une ressource et comme une preuve. Elle rationalise le débat, elle l'objectivise par le visuel qu'elle propose et du même coup, elle rend incontournable l'existence même du problème.

C'est ainsi que dans la présentation du plan bruit, l'adjoint au Maire peut expliquer : « Sur le plan opérationnel, le bruit est pris en compte par les services municipaux. (...) La plupart des secteurs [du GPRU] sont situés à proximité du boulevard périphérique et sont maillés d'axes bruyants supportant un trafic automobile

intense. Les chefs de projet GPRU disposent d'un jeu de fiches techniques environnementales incluant une fiche sur le bruit. Ces recommandations trouvent déjà des traductions concrètes, comme dans le GPRU Bédier-Pont d'Ivry, 13<sup>ème</sup> arrondissement (...). La tour « T2 » (...) sera détruite d'ici 2007. Les locataires seront relogés au préalable dans un nouveau bâtiment protégé des nuisances sonores (...). Autre exemple, le quartier de la porte Pouchet. Là encore, les bâtiments trop exposés au bruit seront démolis »<sup>49</sup>.

Cet exemple est important car c'est ici que le service bruit croit en ressource grâce à la carte. Certes il est encore difficilement généralisable mais on voit bien que le plan bruit est l'occasion de renforcer ce positionnement stratégique et de faire du bruit une question incontournable. Évidemment, la carte ne suffit pas à elle seule à convaincre de l'intérêt de ce nouvel agencement. Elle n'est qu'un outil que peuvent mobiliser les experts pour convaincre de sa solidité. C'est donc ainsi que se sont concomitamment construit et renforcé le pôle « bruit », le problème du « bruit routier » et la légitimité d'actions contre le « bruit routier ».

### Carte et indicateur, un nouvel agencement pour une nouvelle gouvernance ?

L'émergence d'une politique municipale de lutte contre le bruit s'inscrit bien évidemment dans un contexte de développement des préoccupations environnementales. Il suffit d'observer plus largement la place symbolique qu'occupent ces dernières dans les discours du maire et des maires des grandes villes plus largement. Pour autant, la capacité de l'environnement et du développement durable de se positionner dans la hiérarchie des politiques institutionnalisées et, plus encore, du bruit dans la hiérarchie des questions environnementales relèvent d'un combat quotidien des acteurs.

Probablement plus réceptifs aux innovations, les acteurs du « bruit » ont développé un nouvel instrument, la carte « dynamique » qui constitue une arme redoutable. Elle leur permet de construire un problème, d'identifier un coupable, de désigner des victimes, de légitimer des actions publiques, de rechercher de nouveaux alliés (les internautes). Cet instrument a été fabriqué en ce sens et son usage semble faire preuve d'une certaine efficacité au vu du plan bruit voté tout récemment.

Dans une société empreinte d'incertitudes, où les problématiques s'entremêlent et se complexifient, la simplification et l'accessibilité profane portées par une telle carte ouvrent un champ nouveau. Les indicateurs, conçus par des acteurs situés au cœur de l'administration municipale, se positionnent ainsi au centre de la transformation des modes de faire des acteurs. Si les logiques organisationnelles continuent d'être pesantes, si les segmentations sectorielles constituent toujours la règle, les nouveaux instruments mobilisés par de petits services pour exister parmi les grands révèlent une tendance qu'il faut encore étudier.

S'agit-il d'un simple processus spécifique correspondant à des acteurs et un instrument, ou, bien au contraire, d'un nouveau langage qui permet de transformer la façon d'organiser les modes de faire et les rapports de pouvoir entre les acteurs ? Il est encore trop tôt pour le dire mais il semble que le développement des indicateurs pour reconfigurer les relations entre pouvoir central et pouvoir local soit révélateur d'un changement important.

### Bibliographie

- Jobert Bruno, 1981, *Le social en plan*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- Kingdon Jonh, 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman.
- Le Galès Patrick, 2004, « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande Bretagne », Pierre Lascoume, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Science Po. Les presses, Paris.
- Lorrain Dominique, 2006, « La dérive des instruments, les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 56, 429-455.
- Wildavsky Aaron, 1996, « Analyse de politiques et PPBS », Lacasse Francois and Thoenig Jean-Claude, *L'action publique*. Paris, L'Harmattan.



## Notes

- <sup>1</sup> <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> consulté le 22 juin 2006.
- <sup>2</sup> « Fairly often, problems come to the attention of governmental decision makers not through some sort of political pressure or perceptual slight of hand but because some more or less systematic indicator simply shows that there is a problem out there » p. 90.
- <sup>3</sup> John Kingdon consacre tout un sous chapitre aux indicateurs, p. 90-94.
- <sup>4</sup> Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, 2004, *Gouverner Par Les Instruments*. Paris, Presse de la Fondation Nationale de Sciences politiques.
- <sup>5</sup> John Kingdon met en lumière, en reprenant le « modèle de la poubelle » évoqué dans une note précédente, montre à la fois que la rencontre d'un problème et d'une solution constitue un levier pour transformer l'action publique mais aussi que cette rencontre relève principalement du hasard ou de « fenêtre d'opportunité », John Kingdon, 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- <sup>6</sup> Nous reprenons ici quelques-unes des hypothèses développées en sociologie des sciences sur le rôle des artefacts socio-techniques tout en nous intéressant plus particulièrement sur leurs caractéristiques politiques. Voir Bruno Latour, 2006, *Changer De Société - Refaire de la sociologie*, Paris, La découverte.
- <sup>7</sup> Pierre Favre, 2005, *Comprendre le monde pour en changer : épistémologie du politique*. Paris, Presses de Science Po.
- <sup>8</sup> Giddens A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- <sup>9</sup> Sur les réseaux de politiques publiques, voir Patrick Le Galès et Mark Thatcher, 1995, *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- <sup>10</sup> Sur l'importance de la mise en énoncé voir notamment, Michel Foucault, 1971, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, Gilles Deleuze, 1986, *Foucault*, Paris, Les Éditions de Minuit. Le concept d'« énoncé de politiques publiques » que nous utilisons ici s'inspire de ces travaux ainsi que des approches discursives dans les politiques publiques. Voir notamment Franck Fischer, 2003, *Reframing Public Policy*, New York, Oxford University Press ; Vivien A. Schmidt et Claudio M. Radaelli, 2004, « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, vol. 27.
- <sup>11</sup> Il s'agit ici des antennes départementales des ministères. Lorsqu'en 1981, une première tentative est faite pour rassembler les ministères en charge de ces questions, ce n'est pas moins de 17 ministères que l'on a invité pour l'occasion.
- <sup>12</sup> Nous considérons ici que la légitimation s'établit dans un rapport dialectique qui permet la construction même du problème et non simplement sa justification *a posteriori*. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, 1991, *De La Justification*, Paris, Gallimard.
- <sup>13</sup> Discours du préfet devant le Conseil Municipal de Paris, retranscription des débats, 1999, DPE 22.
- <sup>14</sup> Discours de Jean Tibéri, au Conseil Municipal, retranscription des débats, 1999, DPE 22.
- <sup>15</sup> [http://www.v1.paris.fr/fr/environnement/bruit/carto\\_jour\\_nuit/cartobruit.html](http://www.v1.paris.fr/fr/environnement/bruit/carto_jour_nuit/cartobruit.html) consulté le 6 septembre 2006.
- <sup>16</sup> Pour une définition de l'expert, voir par exemple, Laurence Dumoulin, Stéphane Labranche, Cécile Robert et Philippe Warin, 2005, *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG.
- <sup>17</sup> [http://www.paris.fr/portail/Environnement/Portal.lut?page\\_id=1285&document\\_type\\_id=5&document\\_id=5851&portlet\\_id=3069](http://www.paris.fr/portail/Environnement/Portal.lut?page_id=1285&document_type_id=5&document_id=5851&portlet_id=3069) consulté le 6 septembre 2006.
- <sup>18</sup> Exposé des motifs du plan de lutte contre le bruit par le Maire de Paris, Mars 2006, conseil de Paris, p. 4.
- <sup>19</sup> Jürgen Habermas, 1999, *Vérité et justification*. Paris, Gallimard.
- <sup>20</sup> Pierre Lascoume, 1996, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse du processus de changement dans les réseaux d'action publique » dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, vol. Paris, PUF, p. 325-337.
- <sup>21</sup> Entretien avec Héléne Morosini, membre du cabinet d'Yves Contassot, 21 mars 2005.
- <sup>22</sup> Sur l'importance de la vue dans le processus scientifique voir, John Urry, 2005, *Sociologie des mobilités : une nouvelle frontière pour la sociologie ?* Paris, Armand Colin.
- <sup>23</sup> Sur l'importance de la science et de la technique comme pouvoir, voir notamment Isabelle Stengers, 1997, *Sciences et pouvoirs, la démocratie face à la technoscience*, Paris, La découverte.
- <sup>24</sup> L'un d'eux expliquent ainsi « Vous n'allez pas faire des mesures en cas d'hiver s'il pleut, parce que ça augmente le niveau de bruit au micro et pas obligatoirement de roulement de la chaussée et tout ça ; donc, il faut que le protocole soit bien abouti et puis on va vérifier ». Ces protocoles, en écartant les « mauvais » jours, les « mauvaises » heures, les phénomènes « parasites » comme la pluie participent de l'apuration du phénomène mesuré.
- <sup>25</sup> Grant Wyn, Knoepfel Peter et Perl Anthony, 1999, *The politics of improving air quality*, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc.
- <sup>26</sup> Exposé des motifs du plan de lutte contre le bruit par le Maire de Paris, Mars 2006, Conseil de Paris, p. 4.
- <sup>27</sup> Entretien avec Thierry Ottaviani, président de l'association SOS-bruit, 25 juin 2005. L'association SOS-bruit est une des rares associations existantes s'investissant exclusivement sur cette question. Elle fait partie du pôle de l'ADUA, l'association de défense des usagers de l'administration présidée par Jean-Marie Delarue, créée dans les années 1980 dont elle est une branche au départ avant de devenir indépendante. Cette association travaille principalement à agir à partir de courriers d'habitants se plaignant de bruit.



- 28 Entretien avec un responsable technique de la Mairie de Paris de la direction des Parcs, jardins et espaces verts, 17 février 2005.
- 29 *Ibid.*
- 30 Entretien avec un responsable technique de la ville de Paris, direction des Parcs, jardins et espaces verts, 17 février 2005.
- 31 *Ibid.*
- 32 *Ibid.*
- 33 cf. *supra* ; notamment les notes de bas de pages 9 et 10.
- 34 Compte-rendu de l'observatoire du bruit. Séance du 9 mars 2004.
- 35 Herbert A. Simon. (1983 (1945). *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.
- 36 Entretien avec un agent technique de la ville de Paris à la direction des Parcs, jardins et espaces verts, service de l'écologie urbaine, 22 mars 2005.
- 37 Par exemple sur l'air à Marseille, Mandinaud Vincent, Zittoun Philippe, 2006, « Les indicateurs de développement urbain durable : nouvelles ressources ou nouvelles contraintes pour l'action publique », Colloque international « Usage des indicateurs de développement durable », Montpellier, 3 avril.
- 38 *Ibid.*
- 39 Entretien avec un des techniciens en charge de la carte du bruit, 12 avril 2005.
- 40 *Ibid.*
- 41 Entretien avec Yves Contassot, adjoint au Maire de Paris en charge de l'environnement, 10 novembre 2005.
- 42 *L'express*, supplément du 22 mai 2003, 24 p.
- 43 Entretien avec un agent technique de la ville de Paris à la direction des Parcs, jardins et espaces verts, service de l'écologie urbaine, 22 mars 2005.
- 44 Compte-rendu de l'observatoire, 8 janvier 2004.
- 45 *Ibid.*
- 46 Dans une présentation du bilan de l'observatoire, la carte est suggérée mais à une place symboliquement secondaire.
- 47 Compte-rendu de l'observatoire, 8 janvier 2004.
- 48 Intervention de Marie-Pierre Viaud, Observatoire du bruit, 22 juin 2004.
- 49 Délibération de la ville de Paris, exposé des motifs et présentation du « plan » ; Ville de Paris - 17 février 2006.

## 5 - RETOUR SUR LES CONTRIBUTIONS PRÉSENTÉES

*Daniel DEYBE, DG RDT, Commission européenne*

Tout d'abord, mes commentaires ne représentent pas l'avis de la Commission Européenne mais simplement les miens, en tant qu'ancien chercheur dans le domaine. Concernant la première présentation, ce qui m'a surpris, c'est l'absence des élus, des décideurs hiérarchiques dans les processus décrits. Comment ces décideurs vont-ils représenter la problématique auprès des instances supérieures ? Je trouve même que c'est dangereux parce que quand ils doivent venir à Bruxelles demander des aides, comment les différentes instances européennes vont-elles pouvoir réagir ?

La deuxième chose qui m'a surpris, c'est le rôle joué par les techniciens. Dans quelle mesure les techniciens locaux sont-ils légitimes ? Pour l'instant ils bénéficient d'une légitimité parce qu'ils ont la connaissance, parce qu'ils font la médiation qui leur permet d'être légitimes, pour attirer l'attention des pouvoirs nationaux ou même plus élevés. Il va falloir régler cette question parce que cela peut se prêter à la défense d'un agenda plutôt que la défense d'intérêts globaux. L'absence de rôle des décideurs m'incite à poser la question de l'efficacité de ce compromis.

Concernant la deuxième intervention, sur la non flexibilité en matière de gestion de l'eau et les résultats de la recherche tendant à indiquer qu'il y aurait peu de flexibilité, je trouve cet état de l'art très intéressant. Vous mentionnez la directive nitrate, la nouvelle PAC, les aides directes, mais ce qui a manqué dans l'intervention, c'est une analyse critique de la transposition de la France vis-à-vis de ces directives. On crée un cadre législatif, mais si la transposition par les États membres n'est pas suffisante, on peut se poser des questions. Peut-être une analyse serait utile en Allemagne ou aux Pays-Bas, pays où la transposition est meilleure et où les *lobbies* environnementaux sont plus forts.

Dans la troisième intervention, je trouve l'utilisation des outils très complexe, il serait intéressant de rendre les outils plus aisément utilisables, aussi bien pour l'utilisateur potentiel au niveau politique que pour les différents acteurs. En général, on a des outils très performants, mais ils ne sont pas performants pour communiquer avec les politiciens ou avec les acteurs et c'est extrêmement intéressant parce qu'il y a très peu d'indicateurs qui peuvent être utilisés de cette manière-là. Ce qui m'a manqué un peu dans la présentation, quand a été évoqué le plan anti-bruit, c'est qu'on peut simuler différentes actions, mais ces actions s'intègrent dans un contexte beaucoup plus large, qui risquent de coûter et de générer des problèmes sociaux. Quelqu'un qui roule à 30 km/h, ce n'est pas la même chose que rouler à 50 km/h, cela va lui prendre presque le double de temps pour arriver chez lui.

Je voudrais un peu élargir le champ de ces réflexions. Concernant le contenu de cette session (et je rejoins les réflexions de Patrick Moquay à ce sujet), dans les trois interventions, en dehors de ce qu'on appelle dans le jargon bruxellois le « quatrième pilier », le pilier institutionnel, j'ai peu discerné les autres piliers. Si les enjeux environnementaux étaient présents, quels étaient les enjeux sociaux, les enjeux économiques ? Ce sont les questions qui ont été posées en fin de séance : combien cela va coûter ? Quels sont les bénéfices ? Quels sont les actions les plus efficaces et pourquoi ?

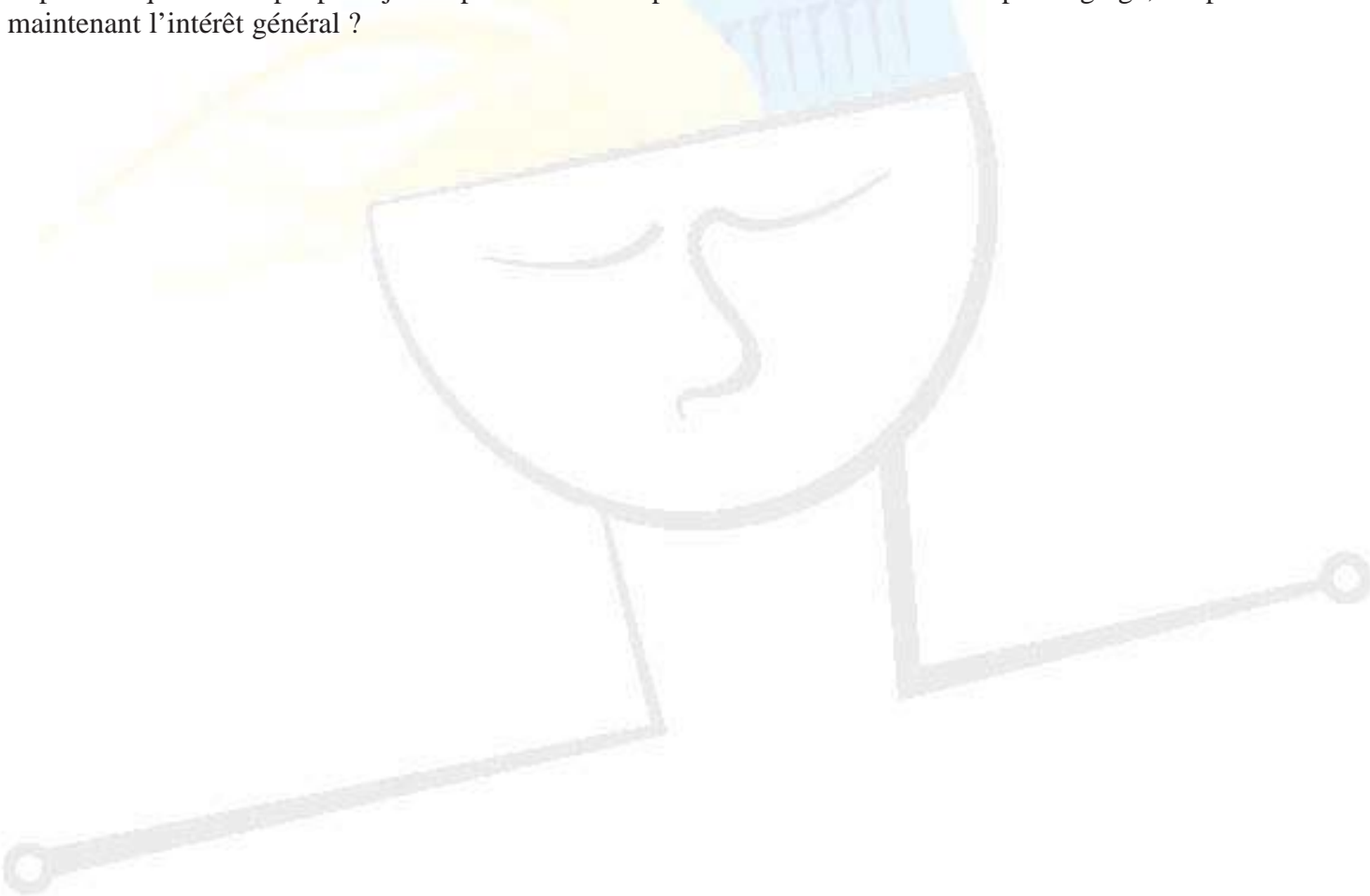
Dans ces processus de co-construction et ces débats publics, la question que je pose est : peut-on définir le champ du possible, du faisable au niveau local ? Est-ce que ces solutions sont souhaitables et même durables, d'un point de vue de la société en général ? Je ne sais pas comment on peut passer de cette échelle très locale à une intégration plus horizontale de la question de la durabilité. Il ne faut pas oublier qu'on est dans un contexte où l'être humain peut être très altruiste, mais aussi très égoïste. Comment gérer cette contradiction ? Qu'est-ce qu'on fait au niveau de la Commission européenne ? Si vous avez lu la nouvelle stratégie du monde rural qui vient d'être approuvée en juin, il y a un paragraphe sur les meilleures gouvernances, sur la consultation des

acteurs pour la définition des possibilités, mais aussi on y met l'accent sur les impacts des mesures qui seront mises en place. Combien cela va coûter ? Est-ce que cela va affecter les autres secteurs ? Je n'ai d'ailleurs pas entendu ici le mot *externalité*. Est-ce que les différentes mesures que vous êtes en train d'analyser peuvent générer des externalités, c'est-à-dire des effets inattendus qui peuvent avoir un coût et produire de la non acceptabilité ?

Ma deuxième remarque concerne le label *développement durable* qui - et cela a été dit entre les lignes - est mentionné sans que l'on tienne réellement compte des trois piliers de manière concrète pour vraiment évaluer les différents impacts.

La troisième remarque c'est qu'on a beaucoup parlé de la liaison entre développement durable et les objectifs de Lisbonne. Ce sont les deux grands objectifs de l'Union européenne. Il ne faut pas oublier non plus qu'on essaie de faire en sorte que notre société maintienne sa compétitivité et crée des emplois et je pense qu'il faut aussi en tenir compte.

La dernière remarque, étant donné les résultats que vous avez présentés est : est-ce qu'il y a un rôle pour l'Union européenne en matière de développement durable si, selon vos conclusions, seulement l'échelle locale serait valable pour le promouvoir ? Est-ce que de la proportionnalité peut s'installer ? N'y-a-t-il pas un rôle très important que l'Europe peut jouer pour tenir compte des besoins au niveau plus agrégé, et promouvoir maintenant l'intérêt général ?



**TABLE RONDE 2 :**  
**DÉVELOPPEMENT DURABLE :**  
**QUELLE FORMATION POUR UNE CULTURE PROFESSIONNELLE ET DE NOUVEAUX MÉTIERS ?**

Animée par *Christophe DEMAZIÈRE*, Polytech, Tours - Université de Tours  
*Isabelle ROUSSEL* (Lille 1, APPA), *Christian FROUIN* (ADEME), *Bruno GASTAL* (IFORE),  
*Nathalie VICQ-THÉPOT* (IFORE), *Natacha GONDRAN* (École des Mines de Saint-Étienne),  
*Christian BOSSE* (Association des ingénieurs territoriaux de France, AITF)

*Christophe Demazière* présente les intervenants. Lui-même est enseignant chercheur à Tours, actuellement responsable d'une formation en Aménagement du territoire. *Isabelle Roussel*, de l'Université de Lille 1, mène un projet de recherche dans le cadre du programme de recherche D2RT. *Bruno Gastal* et *Nathalie Vicq-Thépot*, de l'Institut de formation de l'environnement du ministère de l'écologie, ont réfléchi aux compétences nécessaires repérées et déjà constituées pour mettre en œuvre le développement durable. *Christian Bosse* donnera le point de vue de l'association des ingénieurs territoriaux de France qu'il préside. *Natacha Gondran* est enseignante et chercheuse à l'École des Mines de Saint-Étienne. *Christian Frouin* travaille à l'ADEME en région Centre et pourra apporter son point de vue d'homme de terrain. Des personnalités assez différentes sont donc présentes à cette table.

Il s'agit au cours de cette table ronde de déplacer la focale de l'élaboration des savoirs - et les exposés d'aujourd'hui et d'hier en témoignent - et de la mise en débat de la recherche en droit public, vers la transmission des savoirs. Cela supposerait que ces savoirs sont transmissibles, bien constitués et, s'agissant du développement durable, de parler de formation et de compétences. Les praticiens se posent beaucoup de questions quant aux compétences à acquérir concernant le développement durable et les instituts de formation s'en posent également. Comme les chercheurs, ils ont cette interrogation de l'innovation.

Une deuxième chose, peut-être évidente pour beaucoup, c'est que les chercheurs sont souvent également enseignants du fait de leur statut, je pense donc que le dialogue sera fructueux. Le choix a été fait pour cette table ronde de ne pas avoir une succession d'interventions, mais plutôt d'organiser le propos en deux temps. Le challenge est de parler du métier concerné par le principe du développement durable, des métiers qui sont certainement très nombreux, mais est aussi de parler des formations initiales ou continues permettant la mise en œuvre du développement durable.

La question de l'adéquation entre formation initiale, métier, formation continue, pratique, est loin d'être évidente. Au moment où les universités sont fermement invitées à rendre compte de l'insertion professionnelle de leurs diplômés, il rappelle le titre de l'ouvrage de *Lucie Tanguy*, sociologue qui, dans les années 1980, a écrit *L'introuvable relation formation, emploi*<sup>1</sup>. Il s'agit donc tout d'abord d'essayer de saisir les éventuels nouveaux métiers que nécessite la mise en œuvre du développement durable, ce qui est peut-être ambitieux, ou en tout cas les compétences émergentes à repérer qui sont sûrement très diverses.

Sa première question est : est-ce que le développement durable s'incarne dans des fonctions bien identifiées dans les services de l'État, les collectivités, les bureaux d'étude, etc. ou bien est-ce que cela percole et bouleverse les cadres de l'emploi déjà existants ? Et dans un deuxième temps, les participants à la table ronde devront aborder résolument la question de l'articulation entre formation et compétences.

Pour commencer, il demande à *Isabelle Roussel*, qui représente ici la communauté des chercheurs, en quoi le développement durable pose problème, de son point de vue, dans les pratiques professionnelles ?

*Isabelle Roussel* voit dans cette question émerger plusieurs paradoxes. Le premier est celui existant entre une formation qui doit s'inscrire dans un cursus et la notion même de développement durable qui est éminemment fluctuante et donc complètement contraire à cette notion très ancienne d'assimilation d'une formation à une capitalisation du savoir, puisque les savoirs théoriques, que l'on peut capitaliser quelquefois, seront complètement en adéquation avec le développement durable qui a besoin de beaucoup de pragmatisme. Concernant ce paradoxe, entre ce qui doit être inscrit dans des programmes et la pratique, un certain nombre de



formations professionnelles tentent d'y remédier, d'y répondre, en essayant d'adjoindre au maximum des professionnels à des enseignants un peu plus théoriques pour qu'il y ait une véritable dialectique, une fécondation croisée. Pour ces formations, c'est un élément essentiel.

Le deuxième paradoxe, c'est que dans le développement durable il faut à la fois de l'ingénierie extrêmement pointue, des compétences scientifiques très précises et une acculturation générale de la population. On a évoqué ce matin toutes les nécessités de participation, tous les impératifs de partage de la science profane, de pragmatisme. Cela représente aussi une grande difficulté dans la formation. Cette dualité doit inciter les formations à s'appuyer sur des notions extrêmement générales, et pour reprendre la comparaison faite par Catherine Neveu : finalement, dans le développement durable, dans la gouvernance, on a tendance à ne transmettre le savoir que de la partie éclairée par le réverbère. Or, en tant que chercheur, on doit aussi s'interroger sur son propre savoir sur « le développement durable » et essayer de faire évoluer vraiment en profondeur et avec toute une réflexion philosophique sur ce que peut être le développement durable, quels peuvent être les outils philosophiques que l'on peut donner et qui, eux, seront à la lumière de certains pragmatismes de la vie quotidienne. Ces références permettront de traverser les âges et d'être elles-mêmes plus durables alors que le savoir-faire ne peut pas être durable.

Un autre paradoxe, qui est un petit peu le corollaire des deux précédents, c'est la question des cibles. Isabelle Roussel vient d'un corps professionnel, celui des agrégés, qui a pour mission de former de nouveaux agrégés, qui formeront des nouveaux agrégés et la boucle se boucle sur elle-même. Pour le développement durable, ce n'est pas du tout ce cas de figure qu'il faut encourager. Il faut faire attention à la question de la localisation de ces nouveaux métiers, de ces nouvelles pratiques et où se trouvent les niches d'innovation. Il ne faut pas penser uniquement aux collectivités territoriales. Isabelle Roussel a aussi une nouvelle casquette, associative, comme beaucoup de retraités, et dans beaucoup d'associations on trouve souvent la flexibilité facilitant l'innovation et l'expérimentation, alors que dans les collectivités, il faut plus de temps pour faire bouger les choses. Quand on considère les étudiants qu'on a formés, beaucoup travaillent dans un secteur quaternaire un peu indifférencié, mais où l'on peut plus aisément mettre en œuvre certaines choses que dans les structures rigides. Il ne faut pas non plus oublier le tissu des PME-PMI qui est tout à fait apte à saisir les innovations parce que le développement durable, c'est aussi de la création d'emploi et de la recherche. On trouve obligatoirement des savoirs croisés dans les petites entreprises qui, bien sûr, sont plus précaires. Il y a un maître mot aujourd'hui en France, c'est celui de *statut*, il faut savoir oser pour des convictions qui concernent le développement durable, c'est une espèce de philosophie de l'action, il faut oser passer à travers certaines précarités.

*Christophe Demazière* retient de cette intervention qu'il y a à la fois une très grande variété d'employeurs et la question profonde des évolutions que pose le développement durable. Concernant les collectivités territoriales, les représentants de l'AITF et l'ADEME indirectement, pourront répondre. Il y a quand même un grand employeur qui est l'État. Il passe la parole aux représentants de l'IFORE qui ont un point de vue sur le ministère de l'Écologie, mais dont la mission de réflexion sur l'évolution des compétences dépasse ce ministère. Est-ce qu'ils sentent une évolution en profondeur ? On parle beaucoup de corps traditionnels des métiers au sein de l'État, est-ce que certains de ces corps se sont montrés très réceptifs au concept et aux pratiques de développement durable ou, au contraire, est-ce que la formation est intervenue comme un élément facilitant des résistances éventuelles ?

*Bruno Gastal*, à la question : en quoi le développement durable pose des problèmes dans les pratiques professionnelles ? dit qu'une chose qui peut être un problème, c'est que le développement durable interroge ou peut questionner l'expertise par exemple des ingénieurs, ou de n'importe quel agent public ou de n'importe quel travailleur. Le développement durable ne s'adresse pas à un corpus constitué comme celui des ingénieurs des ponts et chaussées par exemple, ce sont des connaissances, des savoir-faire, des savoir-être qu'on peut parfaitement décliner, transmettre ou enseigner. C'est quelque chose qui s'inscrit dans le culturel et beaucoup dans le savoir-être, même s'il peut y avoir des outils. Or dans la culture française, dans l'histoire française, chacun est valorisé par la possession de l'expertise qu'il possède. Or, quand on dit : « maintenant, il faut que cela change, il faut intégrer le développement durable dans vos pratiques, il faut travailler autrement, etc. », cela suscite inconsciemment l'idée que l'on va perdre de l'expertise et que tout cela va se dissoudre, ce qui n'est pas

très valorisant aujourd'hui. Mais plus les années vont passer, plus cela va le devenir parce que le développement durable, ce n'est certainement pas la dissolution de l'expertise ou la perte de l'expertise, c'est même peut-être une expertise supplémentaire. Mais c'est surtout une culture différente et sans doute nouvelle qui doit s'ajouter à la pratique professionnelle des agents, notamment des ingénieurs du Ministère de l'Écologie et du développement durable. C'est donc une sorte de culture supplémentaire dont il faut s'imprégner et qui renvoie beaucoup à des savoir-être. Le développement durable, ce n'est pas forcément moins de formation, ni plus de formation, c'est une formation autrement, et c'est surtout un nouveau mode de relation entre soi-même et son métier, entre soi-même et les autres.

*Nathalie Vicq-Thépot* ajoute que trois types de personnes sont concernées, les chefs de projet chargés de mission développement durable qui correspondent encore à l'ordonnateur du développement durable, qui ont besoin d'un corpus un peu solide de connaissances sur le sujet et de savoir-faire en termes de conduite de projets d'animation de réseau, d'évaluation, etc., et donc méthodologiques. Mais pour pouvoir appliquer une stratégie de développement durable dans n'importe quelle organisation - c'est vrai pour l'État ou pour les territoires -, une fois réalisée la dimension conduite de projet stratégique, la mise en œuvre des politiques passe par des directeurs et des directrices de services, de domaines, de départements... qui ont en général une certitude assez grande et qui sont le maillon le plus dur à passer. Là où il y a le plus de réticences en termes de formation, c'est pour ceux qui ne sont pas demandeurs de formation. Les premiers sont très demandeurs de formation, les deuxièmes ne le sont pas. La troisième catégorie, c'est tous les gens dans le service qui vont agir sur les dossiers, les chargés de mission mais aussi les simples agents de l'État, des collectivités ou même les salariés dans les entreprises. Ceux-là, pour beaucoup, sont aussi très demandeurs d'une formation, d'une culture de base sur le développement durable, parce qu'ils sont à l'image de la population qui est plus avertie que la plupart des grands décideurs français. Il semblerait que ce soit en train de changer, mais c'est extrêmement récent.

*Christophe Demazière* s'adressant au représentant de l'ADEME, demande concrètement ce que produisent sur le terrain ces évolutions positives, cette couche supplémentaire de compétences.

*Christian Frouin* dit qu'à l'ADEME, on remarque une évolution. Au lancement de l'ADEME, suite au premier choc pétrolier, un seul secteur était concerné, celui des entreprises avec des expertises pour faire des économies d'énergie pour des raisons uniquement économiques. Puis, il y a eu aussi des interventions d'ingénieurs, d'experts très techniques, sur la question des déchets qui est devenue une autre priorité et sur les autres domaines d'activités de l'agence. Maintenant, l'approche n'est pas que technique, il y a toujours des experts, mais elle est aussi économique, sociale et écologique. Cette dimension écologique est plus récente que l'économique en ce qui concerne l'énergie et l'approche est beaucoup plus globale sur un territoire. Avant, on allait voir les entreprises, avec chacun son domaine d'expertise, que ce soit pour l'énergie ou pour les déchets. Réciproquement pour les collectivités, il y avait un ingénieur « déchets » qui allait voir la collectivité, ce qui existe toujours, mais maintenant, en s'appuyant sur ces experts, on va avoir une approche plus globale et plus territoriale vis-à-vis des collectivités. Et avec la nouvelle donne du réchauffement climatique sur un territoire, par exemple, sont concernés aussi les entreprises, les agriculteurs, les citoyens, donc tous les acteurs du territoire, et cette démarche est récente. Avant c'étaient des expertises très ciblées, maintenant ce sont en plus des expertises avec une approche globale et territoriale.

Par exemple, dans le cadre d'un Contrat territorial déchets (CTD), on va essayer d'optimiser tous les équipements mis en place par les collectivités pour les déchets ménagers pour traiter d'autres déchets, quand c'est possible, les déchets d'entreprises (BTP, artisans...), les déchets agricoles, des commerçants, quand il y a une volonté politique de l'élu de la collectivité territoriale d'engager ce processus. Outre la diminution des déchets, cela peut permettre de diminuer les coûts de collecte. Le développement durable, c'est donc d'abord de travailler et de réfléchir avec les autres, de décroquer. C'est valable aussi pour l'ADEME, dans ses domaines de compétence, pour lesquels il faut décroquer ce qui est parfois difficile. Dans les collectivités, sauf celles qui sont en pointe, il y a des adjoints avec leurs services et pour harmoniser et coordonner tout cela, il va falloir quelqu'un qui chapote - qui peut-être le maire - qui sera chargé du développement durable. C'est la même chose pour l'État qui doit avoir cette position transversale et globale. La difficulté provient de ce qu'on est encore dans des systèmes très cloisonnés.

L'autre exemple est celui de l'approche environnementale de l'urbanisme. C'est une approche toute nouvelle, elle concerne l'urbanisme et l'urbanisme concerne autant le secteur des déchets que celui du bâtiment en matière d'économie d'énergie renouvelable, que celui des transports et des déplacements. Ces notions, on avait l'habitude de les travailler séparément, on n'avait pas cette approche globale. Peut-être que demain, dans l'enseignement, il faudra aussi trouver et intégrer ces impacts économiques, sociaux et écologiques dans la formation initiale. C'est notre rôle de mettre cela en place, comme on l'a fait avec les programmes ATHEnEE dans le cadre d'un programme avec la DATAR de l'époque, le Ministère de l'Écologie et du développement durable et l'ADEME, pour dynamiser sur les territoires des projets, une efficacité énergétique et l'environnement.

L'objectif est bien de fédérer l'ensemble des acteurs, de les convaincre, de les mobiliser, de les conseiller, de les aider à réaliser... en s'appuyant toujours sur une expertise technique avec l'ensemble des acteurs - l'État, les collectivités qui sont des têtes de pont des négociations, des contrats, etc. Quand on contractualise avec l'ADEME, le président de syndicat intercommunal, le président d'agglomération et avec lui tous les services techniques sont concernés. Avec l'action, il y a aussi l'évaluation. Un état de la situation est réalisé sur un territoire, mais il faut aussi des objectifs. Ces objectifs sont déterminés par les élus. Par exemple, dans les plans climats territoriaux, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre sur un territoire sont déterminés par les élus. Les acteurs concernés sur un territoire sont très nombreux. Il donne l'exemple du bilan carbone réalisé à Bourges où il s'est rendu compte du grand nombre d'acteurs présents ; c'est l'occasion pour l'élu de fédérer l'ensemble des acteurs, et dans les acteurs il y a aussi des chercheurs. L'ADEME impulse cette approche territoriale, et cette approche nécessite de nouveaux métiers, des animateurs sur le territoire pour mettre en place un plan d'action, une évaluation, un processus d'amélioration. L'ADEME met en place une grille d'analyse du développement durable pour évaluer les dossiers qui lui sont soumis.

*Christophe Demazière* apprécie que cet exposé ait fait allusion aux questions de recherche à travers l'évaluation ou les connaissances dans certains domaines. L'ADEME semble être une force de conviction. Il demande au président de l'AITF si la mobilisation des élus est plus facile qu'avant sur le développement durable, s'il y a plus de techniciens présents dans les collectivités, s'il y a des « développeurs » durables bien repérés en collectivité ou si c'est plutôt une question d'essaimage à réaliser au vu des enjeux ?

Pour *Christian Bosse*, mobiliser les élus sur le mot, le thème, n'est pas très difficile, mais quant au contenu, il arrive que ce soit plus difficile. Il y a environ quinze mille ingénieurs territoriaux dans les collectivités territoriales, donc ce n'est pas un ensemble de bricoleurs, c'est une véritable puissance d'expertise technique. Ils sont *a priori* compétents, techniquement forts et parfois éduqués à la concertation. C'est cela fondamentalement l'évolution du développement durable dans ce métier.

Le métier a vécu trois périodes : la période des collectivités « investisseurs », dans lesquelles l'élu se faisait reconnaître en « coupant le bon ruban au bon moment », c'est-à-dire six mois avant les élections. Maintenant, il faut couper des rubans de tramway, cela demande de s'y prendre longtemps à l'avance. Cette première période de bâtisseurs avait besoin d'ingénieurs bâtisseurs, des clones des ingénieurs des ponts et des ingénieurs des TPE. Après on est passé aux ingénieurs gestionnaires, qui ont eu à gérer les questions d'énergie, des déchets. Maintenant, on est passé à l'époque d'ingénieurs répondant à des besoins sociaux ou chargés de répondre pour le compte des élus à des besoins sociaux. Cela signifie des capacités, des compétences complètement différentes à acquérir. Et quand on dit ingénieurs, cela veut aussi dire qu'on réduit le développement durable à la partie environnementale et énergétique, ce qui est regrettable. Il n'y a pas que les ingénieurs, il y a des administrateurs, des conservateurs du patrimoine et de nombreux autres métiers dans les collectivités territoriales.

Le premier impact du développement durable sur le métier, cela a été d'ébranler les certitudes acquises pendant cinq années d'études après le bac. Il y a peut-être quelques nouveaux métiers, mais ce sont plus des métiers comme celui de chef de projet, des métiers capables de faire travailler ensemble des métiers verticaux et ce n'est pas strictement lié à la notion de développement durable. Ce sont des métiers qui émergent, portés par des études d'ingénieurs.

Un dernier élément d'évolution, c'est que les technicités évoluent, leurs approches évoluent. Par exemple, en 1973, des groupes de travail sur les économies d'énergie ont été mis en place par l'AIVE, parce qu'il fallait



trouver des réponses rapides à la crise de l'énergie qui coûtait cher aux villes et, peu à peu, l'approche de la gestion énergétique des villes a complètement changé. Aujourd'hui, ce groupe de travail a perduré, travail sur la consommation énergétique à tous les niveaux des territoires gérés par les ingénieurs territoriaux, ce qui change radicalement l'approche et quelquefois même les technicités demandées. On ne peut pas être sûr du fait que le développement durable crée des métiers nouveaux dans les collectivités territoriales, en revanche c'est sûr qu'il impacte les métiers existants.

Il y a autre chose que les ingénieurs territoriaux sont en train d'apprendre, c'est le respect de l'expertise d'usage. La formation des responsables associatifs se développe clairement à l'échelle locale en France, dans le domaine des transports par exemple, et on travaille dans un respect mutuel des expertises des uns et des autres. Le fait de respecter l'expertise de l'autre n'a pas forcément un statut et ne sort pas forcément d'une école d'ingénieurs, c'est un comportement nouveau et positif qui est sans doute induit aussi par la question le pilier « gouvernance » du développement durable.

*Christophe Demazière* signale que beaucoup de recherches ont montré l'effet levier de l'expertise d'usage et obligent les décideurs à changer de point de vue, que ce soit des fonctionnaires ou des élus. Pour aborder la question lourde et complexe et en évolution de l'articulation entre les pratiques professionnelles et les formations, en particulier initiales, il demande à *Natacha Gondran* de l'École des Mines de Saint-Étienne d'évoquer les aspects positifs et les limites de ces formations qu'elle n'a pas manquées de relever.

*Natacha Gondran* dit, en tant que chercheuse, adhérer à ce qui a été dit par les intervenants. En tant qu'enseignante, elle pense que dans la salle, beaucoup sont dans la même situation. Elle ne parlera pas vraiment de succès mais plutôt d'interrogations constantes. Elle travaille dans une équipe d'une quinzaine d'enseignants à l'École des Mines qui se préoccupe de ces questions, certains dans le pôle aménagement donc avec un aspect social, d'autres en environnement, d'autres en matériaux, en énergétique... et cette équipe a plutôt été confrontée à quantité de difficultés, mais c'est en marchant qu'on avance. Cette équipe a cherché à prendre du recul par rapport à tout ça. *Madame Roussel* l'a dit, une des premières compétences nécessaires aux « professionnels » du développement durable, c'est de savoir gérer les paradoxes et les dilemmes et enseigner à des étudiants, en particulier à ceux qui sortent du concours des mines et qui sont pétris de certitudes, de savoir que dans la vie il y a des incertitudes, des complexités, d'autres gens à prendre en compte. Ensuite on va leur dire qu'il y a une option « Environnement ». S'ils se renseignent auprès de leurs collègues, ils s'aperçoivent qu'à la sortie les collègues d'autres options comme les finances gagnent deux fois plus que ceux qui travaillent sur l'environnement qui ont de plus - il faut l'avouer - des difficultés à trouver des emplois. Beaucoup de formations existent dans ce domaine. L'École des Mines propose une option Environnement pour faire face à l'intitulé développement durable, mais on se pose la question de sa pérennité parce qu'il n'y pas assez de demandes de la part des étudiants pour cette formation même si beaucoup sont intéressés. Ils préfèrent assurer leurs carrières en choisissant des voies un peu mieux tracées.

Les autres dilemmes qu'on a à gérer, c'est former des généralistes pour pouvoir être transversaux, pour comprendre et travailler avec les autres, tout en étant suffisamment spécialistes pour être capables d'apporter des solutions et avoir un sens critique par rapport à ce qu'on leur dit. On a un nombre d'heures fixe, réduit mais on le fait quand même.

Le deuxième souci, cela a été évoqué, c'est leur faire acquérir la culture du consensus pour leur permettre de trouver des compromis au sein du jeu d'acteurs qui est souvent conflictuel, sans pour autant, si l'on veut vraiment créer des professionnels du développement durable, faire en sorte qu'ils se compromettent et faire en sorte aussi qu'ils croient vraiment à la défense des aspects environnementaux, des enjeux du long terme.

Un troisième questionnement, c'est comment leur faire acquérir des réflexes de sobriété, c'est-à-dire les aider à interroger les besoins pour leur permettre d'y répondre le mieux possible tout en ayant des solutions qui soient aussi économes que possible en termes de ressources naturelles. C'est peut-être aussi en faisant appel à l'expertise d'usage dans une culture qui est la culture industrielle pour ce qui concerne des entreprises dans lesquelles ils vont travailler. Qu'il faut aussi être honnête car on a en général plutôt tendance à créer de nouveaux besoins chez les consommateurs plutôt que de répondre au mieux aux besoins existants.



Notre équipe agit à trois niveaux. Un premier niveau est que depuis trois ans et on a été une des premières grandes écoles à proposer à tous nos élèves, avec des promos de 150 élèves, une sensibilisation aux enjeux du développement durable, en une quinzaine d'heures de cours avec une sensibilisation à la sociologie et bien sûr des cours d'économie. La difficulté est, en quinze heures, à la fois de toucher ceux qui n'ont aucune prise de conscience - et il y en a encore pas mal - et les autres qui sont de plus en plus informés par les médias, même si cela ne veut pas dire qu'ils sont sensibles à la question. Il faut aussi leur apprendre quelque chose. Ce n'est pas facile de faire prendre conscience de la notion de complexité à des étudiants qui ont fait essentiellement des maths, de la physique et de la chimie, des disciplines certes complexes mais pas de la même façon et qui donc croient tout savoir. Il faut responsabiliser sans culpabiliser.

Le deuxième niveau est beaucoup plus intéressant, et c'est plutôt vers cette voie qu'il faut aller. Il s'adresse à ceux qui, tout en faisant un autre métier en matériaux, en gestion de projets, etc., sont quand même concernés par les questions d'environnement et qui veulent avoir une meilleure maîtrise des outils et des méthodes pour mieux maîtriser ces questions, en restant assez techniques, mais avec une ouverture sur les enjeux du développement durable. Le *cursus* est de 120 heures, donc un nombre d'heures plus confortable pour leur apporter des connaissances, les confronter et les aider à répondre au paradoxe de la réalité et de la complexité du terrain. On travaille beaucoup par apprentissage, par projet, en travaux dirigés : on les fait travailler par petites équipes sur une problématique concrète, une association par exemple, comme avec l'association d'insertion *Jardin d'Oasis* qui vend des paniers en agriculture biologique, ce qui les confronte à une réalité et en même temps apporte à l'association une composante plus ou moins technique.

À la fin de cette deuxième année, ils ont un stage. Pour ceux qui le souhaitent, ils peuvent travailler dans le domaine environnemental. Sur 150 étudiants, une vingtaine d'entre eux prennent un stage lié à l'environnement, et ensuite, mais cela concerne un nombre plus réduit d'étudiants, on a une option environnement qui est surtout basée sur des compétences plutôt hydrologiques, déchets, etc., avec une ouverture sur les aspects d'aménagement du territoire et de développement durable. Il faut donc trouver un juste milieu : former des gens mais en même temps en sachant qu'on ne peut pas mettre beaucoup de gens sur le marché parce que les débouchés sont rares.

Un des intérêts de cette formation, c'est aussi de changer le rapport entre enseignants et apprenants et en particulier leur apporter cette notion de consensus, d'ouverture aux parties intéressées, et de leur montrer que l'enseignant lui-même ne sait pas tout et qu'on est dans un échange quotidien. C'est très facile et très agréable avec une petite promotion, avec un tutorat, mais avec 150 élèves, c'est impossible.

Par ailleurs, tous les étudiants ne se sentent pas à l'aise à faire ce changement de contact : soit ils considèrent le professeur comme un copain, soit ils mettent une barrière entre eux et l'enseignant et refusent ou deviennent provocateurs, cherchant à montrer les faiblesses de l'enseignant pour montrer que, eux aussi, ils ont des choses à apporter.

Une autre piste est possible, c'est d'augmenter les projets d'échange avec des élèves d'autres formations. À titre expérimental, on a travaillé avec des élèves en architecture, ce qui a été très intéressant, mais on a rencontré des difficultés très concrètes et très pragmatiques, ne serait-ce que le calendrier, et cela a été assez difficile de créer des projets ensemble. Certaines écoles, sur des sujets donnés, établissent des échanges entre des sociologues, des ingénieurs, des architectes, etc., ce qui peut être très riche.

## Développement durable et insertion professionnelle

*Christophe Demazière* retient de l'ensemble de ces propos qu'aucune école n'a l'entière responsabilité, l'exclusivité de la réponse. Ce qui le surprend, c'est la difficulté d'insertion professionnelle évoquée. Alors, on peut poser la question : y a-t-il vraiment des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes qui s'engagent dans cette voie ?

*Isabelle Roussel* confirme que lorsqu'elle rencontre ses anciens étudiants, souvent ils n'ont pas le statut dans la vie que peut avoir un diplômé qui aurait passé l'agrégation par exemple. Mais d'un autre côté, ils ont un idéal, un choix de vie, une éthique qui engendrent « un prix à payer ». En tant que responsable de formation, il faut faire très attention à cette espèce d'idéalisme chez ces étudiants qui pensent qu'il suffit de vouloir pour que toutes les barrières s'effacent. L'université doit être un lieu de croisement des savoirs, il doit y avoir des contacts et des échanges dès la formation initiale avec des professionnels, les stages sont très importants.

À Lille, dans les séminaires ou les journées de réflexion organisés par l'université, on avait la chance de travailler avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et ces journées de séminaire de formation universitaire recevaient le label CNFPT. C'était beaucoup plus productif que des stages sur le développement durable où les participants au stage venaient parce qu'ils avaient besoin de changer de catégorie. Le développement durable était plutôt un prétexte. Mais quand on organise des séminaires bien ciblés avec des gens motivés, il y a un véritable échange entre des professionnels, des associatifs... Après, quand on a appris à se respecter les uns et les autres, à considérer les apports de chacun sur un thème donné, car la pluridisciplinarité se fait toujours sur un objet, c'est toujours beaucoup plus fertile.

Concernant les ingénieurs territoriaux, *Christian Bosse* pense qu'il y a certes quelques élus qui croient à leur fonction mais la plupart n'oublie pas les nécessités électorales, ce qui s'appelle la démocratie représentative que je respecte profondément. La relation entre l' élu et le fonctionnaire est un sujet de formation passionnant, qui peut être d'ailleurs utilement traité dans les formations destinées à ceux qu'on destine à la fonction publique territoriale.

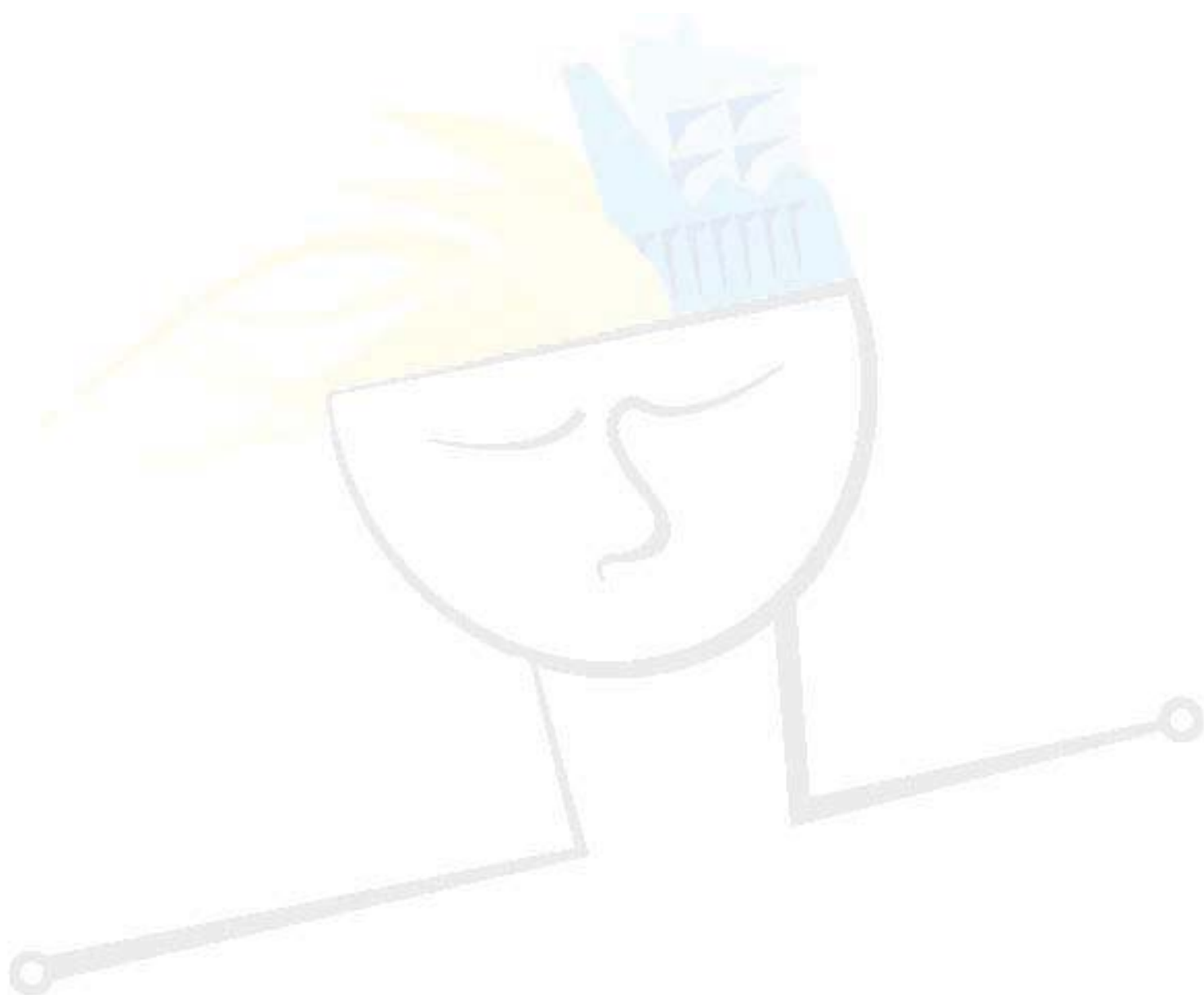
Les collectivités territoriales vont embaucher un grand nombre d'ingénieurs dans les années qui viennent, le choc démographique nous concerne, comme tout le monde, et les simulations faites laissent penser que la fonction territoriale est de nature à absorber le quart des ingénieurs territoriaux qui sortiront des écoles dans trois ans pendant trois ou quatre ans. On sait donc qu'on n'arrivera pas à renouveler la fonction, à tel point qu'au sein de l'AITF on parle d'un développement endogène de la fonction sur elle-même. La question des débouchés pour les ingénieurs se pose donc en termes inverses, on va manquer d'ingénieurs. En revanche, une interrogation subsiste sur l'existence des métiers du développement durable. Si l'on forme de très bons ingénieurs eau et assainissement avec une connotation développement durable, avec une capacité à la concertation, à la prise en compte de la parole de l'autre, à la prise en compte des autres techniques, à la transversalité, bien sûr qu'il n'y aura pas le problème de débouchés. Il ne faut donc pas trop « typer » les emplois. La fonction publique territoriale est une fonction *publique*, elle est donc accessible par concours et les concours ont des programmes modifiés par la direction générale des collectivités locales qui est un ensemble de fonctionnaires installés à Paris et qui met longtemps pour prendre des décrets. La spécialité « développement durable » au concours d'ingénieur territorial n'est donc pas pour tout de suite. Il vaut mieux cibler les formations pour que les jeunes ingénieurs entrent dans les collectivités en apportant cette optique « développement durable ».

*Bruno Gastal* dit être légèrement en désaccord avec *Isabelle Roussel* au sujet de la formation des techniciens territoriaux. Au Conseil supérieur de la pêche, par exemple, à l'Office national de la pêche et de la faune sauvage, dans les parcs nationaux, ou dans des subdivisions des départements... il y a des agents qui sont chargés dans ces territoires de mener des actions de police, de constater des infractions au droit de l'environnement et d'y mettre fin. Ils mènent aussi des actions de collectes des données scientifiques. Ces agents de l'environnement, par exemple, font pour l'Office national de la pêche et de la faune sauvage, chaque année, du baguage de bécasses ou du baguage d'autres oiseaux migrateurs pour dénombrer les populations, voir comment elles évoluent. Les techniciens du Conseil supérieur de la pêche vont aussi dénombrer la ressource halieutique dans les rivières pour voir les progressions ou les diminutions... Il va falloir proposer une formation initiale à une première promotion de techniciens de l'environnement, parce que ce sont des corps tout-à-fait récents. Le problème que l'on se pose est : comment intégrer le développement durable dans cette formation initiale ?

*Nathalie Vicq-Thépot* souhaite intervenir sur la formation continue. La formation continue a joué un rôle très important parce qu'elle permet aux personnes de monter en compétences au fur et à mesure que les problématiques de développement durable changent et elles changent vite. L'IFORE a initié un pôle de formation au développement durable des services de l'État dont l'objectif était de mobiliser tous les services de l'État dans tous les départements, les régions, les ministères, etc., pour que se mettent en place des espèces de taxes pour la formation. La formation en développement durable, c'est apporter des compétences clés qui ne sont pas acquises par tout le monde, un corpus de connaissances de fond, une capacité à apprécier un problème, un projet du point de vue des problématiques de changement climatique, de la préservation de la biodiversité, la capacité à mettre en œuvre les politiques, etc. Des métiers spécifiques sont en train d'émerger.

## Note

- <sup>1</sup> Lucie Tanguy (dir.), 1986, *L'introuvable relation formation-emploi : un état des recherches en France*, Paris, La Documentation Française.



## CONCLUSION

Ce colloque vient clôturer un premier temps du programme de recherche *Politiques territoriales et développement durable*. Nous avons en effet souhaité faire un premier bilan des recherches menées sur deux axes du programme : la question de l'évaluation au regard du développement durable et celle de la gouvernance initiée ou produite dans le cadre de la mise en œuvre des politiques territoriales s'inscrivant dans une dynamique de développement durable.

À l'origine, le programme de recherche *Politiques territoriales et développement durable* visait à mobiliser la communauté scientifique sur un sujet peu travaillé jusque-là : celui de la dimension spatiale du développement durable. Il s'agissait d'interroger l'inscription territoriale du développement durable, mais aussi d'identifier la réalité de cette inscription et d'évaluer les modalités de la mise en œuvre de politiques territoriales s'inscrivant dans une perspective de ce type.

Les travaux de recherche menés, tout comme les débats qui ont eu lieu lors de ce colloque ont mis en avant la multiplicité des problématiques à aborder en termes de recherche : la question du développement durable des territoires est complexe ; elle renvoie à de multiples questionnements dont certains ont été mis en exergue au cours de ces deux jours. Un premier apport de ce programme de recherche, il me semble, est d'avoir permis de positionner le développement durable territorial comme objet de recherche : au-delà des discours, des incantations, des instrumentalisations ou des dénis, le développement durable dans sa dimension territoriale et au regard des politiques territoriales est producteur de sens, d'effets, de mécanismes, de positionnements, de procédures, d'institutions,... que le programme a permis d'éclairer.

En introduction aux actes de ce colloque, j'ai mis en exergue les principaux apports des recherches menées. L'évaluation au regard du développement durable apparaît s'inscrire plus dans un processus d'évaluation *ex ante* des problèmes ou des politiques à mener. Les apports de la recherche se faisant en termes de test de l'outillage disponible (évaluation énergétique, empreinte écologique) ou d'élaboration de nouvelles approches (indicateurs de capital social). Mais ce qui ressort de manière flagrante des recherches menées, est que face à une problématique, dotée d'une dimension globale - voire universelle -, l'introduction d'un prisme « territorial » vient rendre les approches évaluatives contingentes des problématiques locales. L'évaluation au regard du développement durable ne peut s'appréhender *via* des indicateurs « passe-partout ». Il y a nécessité de produire un référentiel spécifique à chaque territoire.

Je voudrais, en conclusion, mettre en perspective ces premières réflexions au regard de la question des usages de l'évaluation des politiques publiques.

Depuis quelques années, l'évaluation est entrée de plain-pied dans nos pratiques politico-administratives : malgré une histoire chaotique, en France, l'évaluation des politiques publiques est devenue un passage obligé de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique tant au niveau national que local. Aujourd'hui, l'évaluation prend différentes formes : figure imposée et hyper formalisée pour ce qui concerne les actions associées aux fonds européens, elle prend l'allure d'une figure plus politique pour un certain nombre d'actions publiques locales ou régionales. Certaines collectivités territoriales, notamment régionales ont associé de manière volontaire une dimension évaluative aux financements qu'elles accordent à leurs partenaires ainsi qu'aux actions stratégiques qu'elles mettent en place. L'évaluation fait ainsi l'objet de procédures diverses et variées qui induisent et contraignent de plus en plus l'élaboration voire la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.



Le développement durable n'échappe pas à cette mode : la question de l'évaluation au regard du développement durable a produit nombre de papiers, réflexions, groupes de travail,... tant à l'échelle internationale (ONU, OCDE notamment) qu'à des échelles nationales ou locales. Chacun y va de ses indicateurs, de ses démarches, de son référentiel, qui recyclent plus ou moins des pratiques anciennes. Mais l'analyse de la mise en œuvre de ces évaluations conduit à rester modeste : au mieux les indicateurs et processus d'évaluation viendront étayer une démarche *ex ante* ; au pire ils produiront des formulaires à remplir, sans réel effet de questionnement de la part des acteurs de ces politiques. Ce que nous enseigne les quelques recherches menées dans ce domaine c'est que, lorsqu'elle est effective, l'évaluation des politiques territoriales au regard du développement durable sert principalement à initier un processus d'apprentissage, par les acteurs locaux, d'enjeux et de perspectives voire de normes nouvelles. Par essence, ce type de processus est généralement lent et souffre d'un manque de visibilité.

Mais la question de l'usage et des effets de l'évaluation au regard du développement durable ne s'arrête pas aux questions de mobilisation des acteurs des politiques publiques. Certes l'évaluation au regard du développement durable est ou peut être un outil de pilotage du développement durable territorial. Mais au-delà de cet effet somme toute traditionnel, il apparaît un élément plus important encore : ces démarches d'évaluation sont tout autant des éléments mobilisateurs d'un système d'acteurs local que la production d'une interface entre acteurs des politiques publiques et les groupes cibles ou bénéficiaires de ces politiques. Il est frappant de constater que l'effet le plus intéressant de l'IDH (Indicateur de développement humain) n'est pas tant que produire une valeur permettant de comparer des situations socio-économiques, que de vulgariser le fait qu'il est nécessaire de multiplier les indicateurs pour dépeindre les processus de développement ; de même pour l'empreinte écologique ce n'est pas tant la production d'une valeur représentative d'un état de consommation de ressources naturelles, que de rendre visible la « finitude » des ressources terrestres. Cet effet indirect est finalement plus important que le détail du calcul produit. Cela nous conduit à transformer la question de la recherche initiale : d'une question posée à l'origine en termes d'outillage des politiques publiques, il est nécessaire aujourd'hui d'introduire la question en termes d'effets sur les populations cibles de l'action publique.

Le second thème traité dans le cadre du colloque était celui de la gouvernance associée ou spécifique au développement durable territorial. Les recherches développées dans le cadre du programme ont permis de faire avancer la connaissance dans au moins deux directions.

Tout d'abord, celle de l'ouverture au(x) public(s) des processus de pilotage des actions locales au regard du développement durable. Dans les discours comme dans la pratique, une démarche de construction d'un développement durable se veut construite à partir d'objectifs et d'orientations qui résultent de la confrontation de points de vue de différents acteurs. De ce fait, l'injonction au débat public est récurrente dans les démarches de « mise en développement durable », pour lesquelles il constitue ainsi une norme de type procédural. Dans ce cadre, les recherches menées ont montré les différentes fonctions du débat public : effet de légitimation de l'action menée dans une perspective de développement durable, effet de performativité du dialogue mis en place, mais aussi effet d'annonce et instrumentalisation. Les effets sont là encore très contingents des situations locales, et s'inscrivent dans un *continuum* de processus de décision. La gouvernance du développement durable n'est pas universelle, et n'est en tout cas pas modélisable au singulier. En termes de recherche, il reste encore à préciser les types de gouvernance associés aux différentes configurations locales, à identifier les effets d'inertie et les effets d'aubaine, les effets de réseaux et les effets d'échelle...

Le second enseignement des recherches menées, se situe sur un autre plan. Celui des relations élus/praticiens. Liée à la décentralisation, la montée en puissance des actions locales a induit un investissement des collectivités tant en ressources humaines qu'en ressources dites cognitives c'est-à-dire liées aux savoir et savoir-faire. La complexité et le caractère stratégique des politiques s'inscrivant dans la perspective d'un développement durable rendent une telle dotation particulièrement importante. Elle a pour effet une recombinaison des rapports élus/praticiens dans la manière de concevoir l'action publique. C'est en effet la figure du praticien qui émerge

face à la figure traditionnelle de l' élu, porteur de projet. Un tel résultat interroge sur les conditions de formation initiale et continue de ces cadres territoriaux dans le domaine du développement durable. La table ronde du colloque sur la formation professionnelle a mis en évidence l'évolution des métiers des ingénieurs territoriaux, mais aussi les difficultés d'une adéquation entre formation et métier. Le prochain colloque de restitution du programme de recherche *Politiques territoriales et développement durable* d'octobre 2008 reviendra sur ces questions.

Les prolongements possibles en termes de recherche sur cette question de la gouvernance en lien avec les politiques territoriales et le développement durable sont nombreux. Des programmes de recherche ont été élaborés y compris sur ces questions.

Trois directions peuvent être proposées :

*Celle des capacités de régulation des systèmes d'action locale* : quelles places pour les articulations entre différents niveaux d'action ? Quels instruments privilégier capables de prendre en compte la multidimensionalité des actions publiques locales ?

*Celle de la gestion de l'incertitude et de la prise en compte du temps long à une échelle locale* : quelles connaissances nouvelles sont nécessaires ? Quelle anticipation des préoccupations locales dans les modes de production des connaissances ?

*La question de l'équité territoriale et de la solidarité interterritoriale* : face aux changements globaux, notamment climatiques, quels mécanismes politiques, financiers, institutionnels produisent ou au contraire pallient les inégalités entre espaces locaux ?

Ces différentes interrogations ont déjà fait l'objet d'actions de recherche, mais le prisme du local et du développement durable permet d'en réinterroger les résultats. D'autant que tant le Grenelle de l'environnement que la révision générale des politiques publiques rend d'actualité de tels questionnements.