HAL
archives-ouvertes.fr

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

Aurélien Boutaud

To cite this version:

Aurélien Boutaud. 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. Sciences de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne; Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2005. Français. NNT : 2005EMSE0003 . tel-00781187

HAL Id: tel-00781187

https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00781187

Submitted on 25 Jan 2013

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

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

N° d'ordre : 357 ID Année 2004

THESE

Présentée le 14 février 2005 devant

L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE ST-ETIENNE
et
L'UNIVERSITE JEAN MONNET

pour obtenir

LE GRADE DE DOCTEUR
EN
SCIENCE ET GENIE DE L'ENVIRONNEMENT

par

Aurélien BOUTAUD

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

Sous la direction de Christian BRODHAG

Jury : Madame Corinne LARRUE (présidente du Jury)
Monsieur Marc BONNEVILLE (rapporteur)
Monsieur Guy LOINGER (rapporteur)
Monsieur Christian BRODHAG (directeur)
Mademoiselle Natacha GONDRAN
Invités : Madame Valérie MARTIN
Monsieur Patrick VIVERET
Monsieur Laurent COGERINO

Thèse réalisée avec le soutien de l'ADEME, de la Communauté urbaine de Lyon et de Rhônalpénergie-Environnement

Remerciements

A l'heure de terminer cette thèse, mes remerciements vont naturellement à Christian BRODHAG, directeur de recherche à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, qui m'a laissé une grande liberté tout au long de la rédaction de cette thèse tout en étant à la fois d'un grand conseil et d'une écoute toujours attentive et précieuse. Je tiens également à remercier tout particulièrement Natacha GONDRAN, maître-assistante à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, pour ses nombreux commentaires, son attention, son enthousiasme, et également pour les discussions (parfois) interminables et (toujours) passionnées que nous avons pu avoir. Un grand merci à tous les deux pour leur passion. Merci, également, aux autres doctorants du centre SITE de l'Ecole des Mines, et à Didier GRAILLOT, directeur du centre.

Mes remerciements vont ensuite aux différents partenaires de la thèse, et en premier lieu aux personnes qui m'ont accueilli à Rhônalpénergie-Environnement depuis plusieurs années, et sans l'enthousiasme desquels cette thèse n'aurait sans doute pas existé. Je remercie en particulier Laurent COGERINO (qui m'a poussé à explorer ces questions plus en avant) et Christian LABIE ; j'accompagne ces remerciements d'une pensée à tous ceux – salariés, stagiaires ou autres – qui ont croisé ma route durant ces quelques années au sein de l'association.

De la même manière, je tiens bien entendu à saluer les membres de l'équipe de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération de la Communauté Urbaine de Lyon, pour l'accueil chaleureux qu'ils m'ont offert. Mes pensées vont en particulier vers Patrick LUSSON, directeur, et bien sûr Nadia MABILLE, chargée de mission en charge de l'Agenda 21. Je n'oublie pas non plus Geneviève ANCEL, qui très tôt a accepté de me faire confiance et d'engager cette réflexion commune sur la question de l'évaluation du développement durable. J'espère que cette thèse et les différentes réflexions qui ont pu naître autour auront à leur manière participé à l'avancée de la cause de la durabilité au sein du Grand Lyon et, pourquoi pas, au sein d'autres institutions...

Ce tour de table des partenaires ne serait évidemment pas complet sans mentionner l'ADEME, qui a bien voulu sélectionner ce projet de recherche pour le financer tout au long de ces trois années. Un grand merci, donc, à Valérie MARTIN, qui a parfaitement joué son rôle d'accompagnement. Merci, également, aux membres de la délégation régionale Rhône-Alpes, ainsi qu'aux personnes dévouées qui animent la cellule thèse de l'ADEME à Angers.

Bien entendu, je n'oublie pas les membres du jury qui ont accepté de me faire l'honneur de leur présence : Madame Corinne LARRUE, Professeur à l'Université de Tours, Monsieur Marc BONNEVILLE, Professeur à l'Université Lyon II, Monsieur Guy LOINGER, chargé de cours aux Universités Paris 1 et Paris 10 (et secrétaire général de l'OIPR et du GEISTEL), ainsi que Monsieur Patrick VIVERET.

J'en profite également pour me souvenir de Messieurs Jacques BONNET (professeur à l'Université Jean Moulin, Lyon III) et Franck SCHERRER (professeur à l'Université Lyon II) qui avaient encadré mon mémoire de DEA.

Je remercie enfin toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder un peu de leur temps durant ces trois années et qui, de ce fait, ont participé à la construction de cette réflexion. Merci, également, à mes camarades thésards qui ont bien voulu jeter un œil sur mes travaux, en particulier François BERTRAND (Université de Tours) et François BESANCENOT (Ecole Normale Supérieure de Lyon).

Enfin, mes dernières pensées vont à mes parents, sans qui tout cela n'aurait pas été possible.

Je dédie ce travail à Katia, *lanmou en mwen !*

Résumé

La montée en puissance des préoccupations environnementales à la fin des années 1960 a servi de ferment à une critique de plus en plus acerbe des modes de développement industriels. C'est dans ce contexte international d'émergence d'un conflit entre les préoccupations d'environnement et de développement que la notion de développement durable est apparue. L'histoire de ce concept peut ainsi être relue à travers le prisme des théories de la négociation : le développement durable nous apparaît alors comme la tentative de formulation, au plus haut niveau international, d'une « valeur nouvelle » dont l'objet serait la réconciliation entre des exigences de protection de l'environnement et de développement socio-économique (équivalant à ce que les théoriciens de la négociation appellent une approche gagnant-gagnant, ou un jeu à somme positive, entre environnement et développement). Mais s'il apparaît que le concept de développement durable a effectivement été « construit » dans une logique coopérative, force est de constater que, tant au niveau local que global, l'appropriation du développement durable par les différents acteurs revêt toutes les formes d'une appropriation compétitive : Etats, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes se réclament aujourd'hui du développement durable sans pour autant en donner une définition et un contenu identiques. Les débats sur la soutenabilité « faible » (approche néoclassique) ou « forte » (approche écosystémique) illustrent bien cette « lutte d'appropriation ». C'est précisément dans ce contexte conflictuel qu'il convient de mettre en perspective la question de l'évaluation du développement durable. En effet, ces démarches normatives disposent d'un fort pouvoir d'appropriation en cela qu'elles permettent de « rigidifier » un concept souvent considéré comme « mou ». Elles sont, de ce fait, au cœur d'un débat à la fois technique et idéologique fort (**chapitre 1**).

Au niveau local, et concernant plus particulièrement les domaines de l'urbanisme, il est intéressant de constater qu'un même schéma s'est dessiné : la notion de ville durable a émergé elle aussi dans le contexte d'une remise en cause par les mouvements de l'écologie urbaine de la pensée urbanistique moderne. De la même manière que le développement durable est apparu comme une tentative de réconciliation entre environnement et développement, la ville durable semble progressivement se dessiner sous les contours d'une alternative entre la ville écologique (utopique) et la ville moderne, voire sur-moderne (bien réelle) (**chapitre 2**).

Du fait de leur capacité d'appropriation, certains outils d'évaluation développés par des collectivités locales nous permettent ainsi de cerner ce que les acteurs publics locaux entendent précisément par développement durable ; leur analyse tend à confirmer la tendance des acteurs publics à se servir du développement durable comme élément de conciliation interne entre des intérêts parfois divergents. La question de la prise en compte des intérêts des générations futures et des autres territoires semble par contre plus difficile à appréhender. (**chapitre 3**). L'analyse, dans un seconde temps, des *contextes* dans lesquels ces outils sont généralement utilisés et développés montre par ailleurs un phénomène intéressant : le développement durable est le plus souvent considéré comme une approche technique, déléguée par le politique aux services opérationnels, qui sont alors chargés a posteriori de « rendre durables » les décisions prises. Ces grilles de questionnement ou d'analyse des projets butent ainsi sur le problème de la prise en compte des préoccupations du développement durable au plus haut niveau des prises de décision : le niveau politique (**chapitre 4**).

L'étude plus spécifique du cas de la Communauté urbaine de Lyon permet de valider certaines de ces hypothèses (**Chapitre 5**).

Au final, la difficulté d'appréhension de certains enjeux du développement durable par les sphères politiques et administratives interroge sur la capacité des systèmes démocratiques à répondre à ces nouveaux problèmes. La durabilité, en particulier, semble devoir faire éclater le cadre spatial et temporel dans lequel a traditionnellement été défini l'intérêt général. En imposant d'introduire dans la définition de cet intérêt général la prise en compte des intérêts de nouveaux acteurs « non représentés » (générations futures, autres territoires…), la durabilité ne finit-elle pas par questionner les bases mêmes du fonctionnement des démocraties modernes ?

Mots clés : développement durable, évaluation, territoires, collectivités locales, ville durable, négociation, acteurs faibles, générations futures, intérêt général

Abstract

The multiplication of environmental degradations in the end of the 1960's has led to growing criticisms about the industrial development path. It is precisely in this context of conflict between environment and development concerns that the notion of sustainable development has progressively emerged. From that point of view we can reread the history of sustainable development through the framework of negotiation theory, and thus consider this concept as a trial of reconciliation between these two preoccupations – a kind of "win-win" approach between environmental protection and socio-economic development. But if sustainable development can be considered as the result of such an international *cooperative* approach, it is important then to notice that the following phase of appropriation (by different kinds of stakeholders) seems to be more *competitive* : states, companies, NGO, local authorities, economists or ecologists nowadays refer to the notion of "sustainable development"… without referring to the same definition of the notion. Debates about "weak" and "strong" sustainability give us a good illustration of that "fight for appropriation". This competitive context is fundamental to understand the question of sustainable development evaluation methods and indicators : such normative tools indeed offer a strong capacity of appropriation, as they oblige to make "rigid" a concept often considered as "soft". These tools thus appear as deeply embedded in a debate that is, in the same time, both technical and ideological (**Chapter 1**).

At the local level, in the specific field of urbanism and urban planning, it is interesting to notice that the notion of sustainable *city*, as well as the one of sustainable *development*, has progressively emerged after the rise of criticisms (led by the urban ecology movement) of the modern city model (Athens Charter). Sustainable city (Aalborg Charter) can thus be seen as a trial of reconciliation between both the modern city and the ecological city models (**Chapter 2**).

Due to their capacity of making the concept rigid, evaluation methods and tools elaborated at the local level in cities in France and Switzerland permit us to better understand what local authorities precisely mean by *sustainable development*. The study of these tools thus makes it possible for us to confirm the tendency of local authorities to use sustainable development as a way to conciliate diverging interests at the local level. The question of future generations and other territories' interests seems to be more difficult to tackle (**Chapter 3**). Studying the contexts in which these tools have been used and designed leads us to the following conclusion : sustainable development seems to be often considered as a technical matter, delegated from the people's representatives (the *elected*) to the local authorities' operational and technical staff ; these latter then has to tend to make "as sustainable as possible" political decisions, afterwards. Such evaluation tools thus fail to make sustainable development matters a leading guideline in the political decision making process (**Chapter 4**).

Our case study, the Greater Lyon, in France, permits us to validate several of the hypothesis and conclusions above mentioned (**Chapter 5**).

In the end, the difficulty of tackling sustainable development matters at the local political and administrative levels obliges us to question the ability of representative democratic systems to tackle these new concerns. In particular, sustainability obliges us to broaden the concept of public interest, both in time and spatial dimensions. By introducing the interests of non-represented people (future generations and other territories' inhabitants) in the usual representative system, sustainability seems to question the fundamental basis of modern democracies.

Key-words : sustainable development, evaluation, territories, local authorities, sustainable city, negotiation, future generations, public interest

Sommaire

INTRODUCTION : DÉVELOPPEMENT DURABLE, TERRITOIRES, ÉVALUATION… **23**

1 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, UN OBJET DE NÉGOCIATION ? DE LA CONCEPTION COOPÉRATIVE D'UN CONCEPT À SON APPROPRIATION COMPÉTITIVE… **29**

1.1 Quelques rappels à propos des théories de la négociation : création (coopérative) de valeur et appropriation compétitive **30**

1.1.1 Consultation, négociation ou concertation ? Quelques précisions terminologiques 31
1.1.2 Définitions de la négociation 32
1.1.3 Approche coopérative vs approche compétitive 32
- Le dilemme du prisonnier 32
- Jeux à somme positive, négative et nulle 33
- Approches compétitive et coopérative : indissociables ? 34

1.1.4 Création et revendication de valeur 35
- Le dilemme du négociateur 35
- Création de valeur *vs* revendication de valeur 36

1.1.5 Médiation et négociation : le rôle central du médiateur dans l'organisation de la médiation 37
1.1.6 Quelques autres notions importantes 38
- Solutions de rechange et détermination du domaine efficient de négociation 38
- La mesure des intérêts 38

Conclusion : les théories de la négociation, porte d'entrée pour une relecture effective du développement durable ? 39

1.2 Le dilemme du développement durable, entre environnement et développement : la création d'une valeur nouvelle face à la révélation d'intérêts conflictuels **41**

1.2.1 La révélation des interdépendances (1945-1969), ou la prise de conscience des dimensions finies de la Terre : « Nous vivons tous sur la même planète » 42
- La gestion patrimoniale, première étape d'une prise de conscience ? 42
- L'émergence du courant naturaliste et les premières actions de protection de l'environnement 43
- De l'après-guerre à la fin des années 1960 : la prise de conscience des dimensions finies de la Terre 43

1.2.2 Les points de vue et intérêts divergents (1969-1972) : la montée en puissance du discours écologique et anti-développement : critiques et mise en relief des limites de la croissance économique 45
- Les prémices du discours anti-développement. 45
- De la critique du développement à celle de la croissance 46

1.2.3 Le choix d'un tiers-médiateur (1968-1971) : les Nations Unies, initiateurs de la négociation 48
1.2.4 La pré-négociation (1971-1974) : L'exposé de la problématique et des points de vue à Founex, Stockholm et Cocoyoc : entre environnement et développement 49
- Les bases de la problématique : le rapport Founex 49
- La formulation des attentes et des intérêts : la conférence de Stockholm 50
- L'identification des blocages et des convergences, des pistes de réflexion à creuser et à négocier : la déclaration de Cocoyoc 50

1.2.5 La négociation (1983-1987) : de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement au Rapport Bundtland, vers la création d'une valeur nouvelle 51
- Une seconde phase de pré-négociation : La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) 51
- Les fruits de la négociation : le développement durable comme valeur nouvelle 52

1.2.6 La post-négociation (1987-1992) : la conférence de Rio, consécration du développement durable comme valeur « à partager » 53
- La déclaration de Rio de Janeiro : réunir les valeurs du développement durable 54
- Mise en œuvre : L'Agenda 21 des Nations Unies, voies de mise en oeuvre et incitation à l'appropriation du développement durable 57
- La phase de suivi : la Commission du Développement Durable 58

Conclusion : le développement durable, une valeur nouvelle entre environnement et développement 58

1.3 Appropriation compétitive du développement durable : du consensus à l'éclatement des approches 60

1.3.1 Le développement durable : un point de passage obligé (PPO)? 60

1.3.2 Eléments du consensus, stabilisation du concept : le rôle des acteurs publics et l'apparition du triptyque environnement – social - économie 62
- Un concept imposé par le haut : l' intégration du développement durable dans les appels à projet des acteurs publics, ou comment fabriquer un PPO 62
- Les acteurs publics et la recherche d'une traduction fédératrice du développement durable : le triptyque environnement - social - économie. 64

1.3.3 Du consensus à l'éclatement des approches : vers une appropriation compétitive du développement durable ? 67
- Approche technico-économiste et néoclassique : le développement durable ou la quête d'une croissance éternelle 68
- Approche environnementaliste et systémique : pour un développement humain écologiquement durable 73

1.3.4 Essai de typologie des approches du développement durable 77

1.4 Les voies de l'appropriation compétitive et le rôle central de l'évaluation : l'exemple des indicateurs et le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales 79

1.4.1 L'évaluation du développement durable : quelques exemples d'appropriation compétitive via les indicateurs 80
- Quelques mots d'introduction à propos des indicateurs 81
- Vous avez dit appropriation compétitive ? Deux exemples d'indicateurs de *lobby* 82
- Quid des acteurs publics ? Une appropriation coopérative et consensuelle du concept ? 84

1.4.2 Le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE) : croissance auto-soutenable ou développement humain écologiquement durable ? 86
- Les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE), hypothèse, principes et conclusions 86
- Pour une approche plus globale de l'environnement et plus qualitative du développement : représentations et indicateurs alternatifs 89
- Un développement humain écologiquement durable ? Proposition d'une nouvelle représentation des indicateurs de durabilité pour 128 nations 95
- Quelques conclusions à propos de cet exercice : deux approches différentes de l'environnement… entre droits et devoirs, entre durabilité interne et externe 98

Conclusion : La question de l'évaluation au cœur du processus d'appropriation du développement durable 99

Conclusion de chapitre : Entre environnement et développement, le développement durable ou l'intrusion du long terme dans la pensée moderne 100

2 DU RÊVE D'ÉCOLOGIE URBAINE À LA RÉALITÉ DE LA VILLE SUR-MODERNE, LE DÉVELOPPEMENT DURABLE FACE AUX TERRITOIRES : UN CONCEPT NON-FRACTAL ? 103

2.1 La pensée urbanistique « technico-économiste » : du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, principes et construction de la ville moderne et sur-moderne 105

2.1.1 Du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, théories et pratiques de la ville moderne à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie 105

- Le mouvement progressiste hygiéniste : assainir la ville, évacuer les rejets : l'eau et les espaces verts au cœur de la cité 106
- L'urbanisme fonctionnaliste à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie 107
- De la ville moderne à l'avènement de la ville sur-moderne : ou comment participation et décentralisation n'ont rien changé au fonctionnalisme 111

2.1.2 Les tendances urbaines d'aujourd'hui : la ville sur-moderne dans le contexte de la globalisation de l'économie : un nouveau cycle urbain ? 114

- L'hypothèse d'un nouveau cycle urbain : la *métapolis* de François ASCHER 114

La ville moderne et sur-moderne, entre entropie et surchauffe écologique 118

2.2 Une critique écosystémique de la ville moderne : l'écologie urbaine, de la théorie séduisante à la pratique pragmatique 120

2.2.1 L'écologie urbaine en tant que discipline : une vision écosystémique et critique de la ville moderne par une analyse sociologique et une analyse des flux 120

- L'écologie urbaine selon l'école de Chicago : une approche sociologique de la ville moderne 120
- L'écologie des systèmes urbains : une approche physique des flux traversant la ville 121

2.2.2 L'écologie urbaine en tant que pratique urbaine : l'environnement par le petit bout de la lorgnette… 127

- Une entrée timide de l'écologie urbaine dans les politiques des collectivités françaises : des initiatives locales et disparates… 128
- … aux démarches encadrées par le ministère : plans municipaux d'environnement et chartes d'écologie urbaine 129
- De la recherche à l'action, deux approches et deux conceptions de la notion d'environnement différentes (ressources (flux) vs milieu (cadre de vie)) 131

L'éco-sociosystème urbain et l'articulation global-local : portes d'entrées du développement durable ? 133

2.3 Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne / du global au local : genèse et contradictions de la ville durable 134

2.3.1 La notion de « ville éclatée » : autopsie d'une ville non-durable sur les plans écologique et social 135

- La non-durabilité écologique (interne et externe) de la ville éclatée 137
- La non-durabilité sociale (externe et interne) de la ville éclatée 141

2.3.2 Du global au local : la ville « raccommodée » ou les contradictions de la ville durable. 143

- Du global au local, les contradictions de la ville durable : impossible… et tellement indispensable ! 144
- La ville durable : raccommoder la ville éclatée 148

Conclusion : la ville durable, recoudre des liens… et tisser des réseaux 154

Conclusion de chapitre : l'introduction de la dimension spatiale et la révélation de l'aspect non fractal du développement durable : quelques perspectives… 157

3 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : LEÇONS SUR LA PERCEPTION DU CONCEPT PAR LES ACTEURS PUBLICS LOCAUX 163

3.1 L'évaluation des politiques publiques, entre désir de modernisation et peur de remise en cause : rappels historiques et précisions terminologiques 164
3.1.1 L'évaluation des politiques publiques en France : quelques essais… difficiles à transformer 164
- L'émergence de la question de l'évaluation dans les années 1980 : des balbutiements de la RCB au Rapport VIVERET 165
- Les années 90 : vers une généralisation de l'évaluation des politiques publiques ? 167
- La fin des années 1990 et le début des années 2000 : l'évaluation, une nouvelle obligation légale ?..... 168

3.1.2 L'évaluation des politiques publiques : quelques précisions terminologiques..... 170
- La notion de politiques publiques..... 170
- L'évaluation en quelques définitions : une approche cognitive, normative et instrumentale 172
- Les « qualités » de la politique évaluée : pertinence, efficacité, efficience, impact…..... 173
- Les finalités de l'évaluation : pourquoi évaluer… et pour qui ? 173

L'évaluation des politiques publiques, vaincre les incompréhensions pour supprimer les craintes 177

3.2 L'évaluation des politiques des collectivités en matière de développement durable : bilan des outils existants, typologie..... 177
3.2.1 Le développement durable et l'évaluation : un difficile passage de l'évaluation projet à l'évaluation stratégique 178
- L'évaluation environnementale : des avancées de l'évaluation des projets à la nécessité d'une évaluation des politiques et/ou des programmes 178
- L'évaluation du développement durable : beaucoup de principes… et très peu d'outils 181

3.2.2 Les outils de questionnement et d'analyse en matière de développement durable (OQADD) : éléments théoriques et principales étapes de traduction du concept 188
- L'aide multicritère à la décision : un bref tour d'horizon..... 188
- L'aide multicritère à la décision et le développement durable : principales étapes de construction d'un OQADD à travers un cas d'école 192
- Synthèse : Principales étapes de traduction du concept 199

3.2.3 Les OQADD de la théorie au terrain : éléments de bilan et tentative de typologie..... 201
- Présentation générale des expériences de terrain 201
- La finalité des OQADD : des outils d'évaluation des politiques publiques ? 204
- La forme des OQADD : des outils d'analyse multicritères ? 212
- Synthèse : éléments de typologie et définition des OQADD 218

Du questionnement des projets à l'évaluation des politiques : un chemin encore long… 221

3.3 Les OQADD, une image du développement durable tel qu'il est perçu par les acteurs locaux : un consensus « mou » ?..... 222
3.3.1 Choix et classification des critères : une répartition globalement équilibrée 223
- Précisions méthodologiques 223
- Approche descriptive d'ensemble des critères : un bref tour d'horizon du contenu des OQADD 225
- Eléments de typologie des OQADD selon leur contenu 231

3.3.2 Organisation hiérarchique, pondération et agrégation : du consensus, toujours du consensus…..... 233
- Organisation hiérarchique des critères : une hiérarchie sans hiérarchie..... 233
- Agrégation et pondération des critères 237

Conclusion : du « puzzle global » au « puzzle local » : une même image du développement durable ? 238

Conclusion de chapitre : à propos de l'aspect (non-)fractal du développement durable… **238**

4 PENSER LE CHANGEMENT… OU CHANGER LE PANSEMENT ? ANALYSE THÉMATIQUE DES DISCOURS DES RESPONSABLES TECHNIQUES DES OQADD ...**241**

4.1 Méthodologie d'enquête : **242**
4.1.1 Objet de l'enquête : les outils de questionnement et d'analyse mis à disposition des collectivités locales 242
4.1.2 Enquête qualitative auprès des responsables techniques des OQADD : cibles, méthode, analyse 243
- Cibles de l'enquête qualitative : les responsables « techniques » des outils d'analyse 243
- Méthodes d'enquête : enquêtes qualitatives par entretiens semi-directifs (interview guidée) 243
- Le guide d'entretien semi-directif : les principales thématiques abordées 245
- Déroulement des entretiens 246
- Retranscription et analyse thématique de contenu 246

4.1.3 Enquête « quantitative » sur les outils de questionnement et d'analyse des politiques et/ou projets en matière de développement durable : bilan et analyse 247
- Inventaire des démarches, collecte des OQADD et synthèse : un premier bilan 247
- Validation des fiches descriptives par les responsables techniques 248
- Analyse des données concernant les OQADD 248

4.1.4 Synthèse méthodologique : identifier des pistes, tester leur solidité… 250

4.2 « Penser le changement… » les OQADD, vecteurs de changement des modes de penser et des modes de faire ? **252**
4.2.1 Un vecteur d'appropriation du développement durable : les OQADD, ou comment rendre le concept concret et pragmatique 252
- Positionner la structure vis-à-vis des partenaires : un moyen d'afficher son « éthique » du développement durable 253
- Créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable (au sein de la structure ou plus largement) 255
- Rassurer et décomplexer les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret 257
- Sensibiliser, informer, communiquer : les OQADD, un outil privilégié de pédagogie du développement durable 259

4.2.2 Changer les modes de penser, infléchir les comportements : les OQADD, générateurs de réflexions et d'alternatives 264
- Créer le débat, générer de la réflexion, prendre du recul : les OQADD, ou comment stimuler le changement 264
- Créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de travail en commun : les OQADD, premier pas vers un décloisonnement des structures administratives ? 267
- Impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives : les OQADD, ou la nécessité de passer d'un outil technique à un projet politique 271

4.3 « Changer le pansement » : blocages administratifs et impasses politiques empêchant une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques locales **276**
4.3.1 La quadrature du cercle, ou comment concilier l'inconciliable : quelques reproches et difficultés inhérents aux OQADD 277
- Les OQADD, entre objectivité et subjectivité : des outils normatifs pour un concept sans normes 278
- De l'universalité du développement durable à la particularité des politiques locales : les OQADD, des outils nécessitant une permanente adaptation 281

• Entre la complexité effective du développement durable et la simplicité nécessaire à son appropriation : un équilibre bien précaire… 284
• La critique est facile, l'art est difficile… Les OQADD, un passage parfois difficile de l'analyse théorique aux propositions pratiques 288
4.3.2 « Grain de sel » ou « grain de sable » ? Les OQADD face aux rouages du système administratif..... 291
• Du temps… et des moyens : le développement durable, une source de travail supplémentaire ?..... 291
• Transversalité, ou « piétinage de plate-bandes » ? Les OQADD, entre méfiance, ingérence et conflits d'intérêts..... 293
4.3.3 Les OQADD face à l'enjeu de leur portage politique : entre peurs (de « manipuler une bombe ») et recherche de consensus (pour la « désamorcer »), le développement durable à la recherche d'une légitimité démocratique 298
• La question du portage politique : opportunisme ou véritable volonté de changement ? ... 298
• Les OQADD, ou quand certaines questions et une trop grande transparence… dérangent : le développement durable, une nouvelle source de responsabilités ? 302
• Les OQADD face à la peur de faire échouer les projets..... 304
4.3.4 Changer le pansement ?..... 308
• Changer… mais surtout, ne rien changer : le développement durable, un consensus mou ? 309
• Aide à la conception et pas à la décision / évaluation des projets et pas des plans et programmes : les OQADD, des « pots catalytiques administratifs » ? 312

4.4 Synthèse : les OQADD en quelques schémas 316

Conclusion de Chapitre : Du global au local, du local au global : le développement durable à la recherche d'une légitimité politique 323

5 LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON : UN EXEMPLE D'APPROPRIATION COOPÉRATIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE VIA UN OUTIL D'ÉVALUATION ...327

5.1 Du constat à l'action : l'émergence du développement durable dans les politiques du Grand Lyon..... 328
5.1.1 Le territoire du Grand Lyon : quelques tendances ouvertement insoutenables..... 328
• Quelques données générales : une forme urbaine ancrée dans l'histoire 328
• Lyon, ville globale… et éclatée ? Entre périurbanisation et engorgement : quelques tendances manifestement insoutenables..... 330
5.1.2 De la lutte contre l'étalement urbain à l'écologie urbaine : premiers éléments de réponse aux tendances insoutenables de l'agglomération 339
• Des politiques sectorielles de plus en plus convergentes pour lutter contre les tendances non-durables de l'étalement urbain 339
• L'écologie urbaine : un premier pas vers le développement durable ? 341
5.1.3 Le développement durable au-delà des paroles : des discours aux outils de mise en oeuvre 343
• Le développement durable à la fin des années 1990 : une demande politique émergente .. 344
• Des paroles à l'action : le développement durable en pratique à travers l'Agenda 21 local 346

5.2 L'OQADD du Grand Lyon : outil d'évaluation ou outil d'appropriation du développement durable ?..... 350
5.2.1 La démarche de conception d'un OQADD au sein du Grand Lyon : principales étapes 351
• Phase 1 : une impulsion politique assez explicite..... 352
• Phase 2 : une proposition technique qui permet de répondre à plusieurs exigences politiques 352

- Phase 3 : un accord (et un parrainage) de la part de la hiérarchie et des élus 352
- Phase 4 : une conception partagée de l'outil au sein des services (groupe CDDLyon) 353
- Phase 5 : test de l'OQADD et amélioration de l'outil 354

5.2.2 Finalités de l'OQADD du Grand Lyon : un outil passe-partout (« caméléon ») répondant à des finalités diverses 355

- Qui ? 356
- Quoi ? Un objet flou : politiques, projets, activités… 356
- Quand ? Un outil d'aide à la prise en compte en amont, mais également un outil d'évaluation ex-post… 356
- Types de questions : fermées… et argumentées 357
- Type d'agrégation : une analyse multicritère non agrégée 359

5.2.3 L'OQAAD, un outil de consensus et d'appropriation coopérative du développement durable ? Le passage de visions multiples à une image commune. 360

- Méthodologie d'enquête : « dessine-moi un développement durable ! » Utilisation et interprétation des cartes cognitives 361
- Typologie des perceptions du développement durable des correspondants du Grand Lyon (groupe CDDLyon) : des visions hétérogènes 366
- Le passage de visions hétérogènes à une image commune : l'OQADD, vecteur de consensus ? 371

Conclusion de chapitre : en fin de compte… la durabilité est-elle négociable ? 378

CONCLUSION : PENSER LE CHANGEMENT ? A PROPOS DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DURABILITÉ : MISE EN PERSPECTIVE… 381

- Crise de la représentation scientifique du monde : le schéma rationnel-légal en cause ? ... 385
- Crise de la représentation démocratique : l'intérêt général débordé ? 389
- En guise de conclusion, le « syndrome de la maison qui brûle » : ou quand l'incertain devient certain, qu'il concerne non pas les générations futures mais présentes… et que, au bout du compte, cela ne change rien à l'affaire ! 396

BIBLIOGRAPHIE 399

ANNEXES 414

Liste des Figures :

Figure 1 (page suivante) : Déroulement du raisonnement suivi au cours de la thèse 26
Figure 2 : Le dilemme du prisonnier, selon DRESHER et FLOOD..... 33
Figure 3 : Les quatre positions de la négociation, selon DUPONT (1994)..... 33
Figure 4 : Négociation coopérative et négociation compétitive 34
Figure 5 : Le dilemme du prisonnier, par AXELROD 34
Figure 6 : Le dilemme du négociateur, selon LAX et SEBENIUS..... 35
Figure 7 : Solution de rechange et domaine efficient de négociation dans la Théorie des Jeux 38
Figure 8 : Les principales étapes du processus de négociation (synthèse)..... 40
Figure 9 : Le « dilemme du développement durable » : approche coopérative et recherche de solution gagnant-gagnant entre environnement et développement : une valeur nouvelle ?..... 53
Figure 10 : Les étapes du processus de négociation internationale sur la problématique « environnement et développement » 59
Figure 11 : Le développement durable : un point de passage obligé ?Selon RUMPALA (2001)..... 61
Figure 12 : Le développement durable selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l' Environnement 66
Figure 13 : L'approche dite de « durabilité faible » (support économique) 70
Figure 14 : La rationalité technico-économique : essai de schématisation à partir du discours de BACON dans « La Nouvelle Atlantide » 72
Figure 15 : L'approche dite de « durabilité forte » 75
Figure 16 : Essai de typologie des approches du développement durable : échelle de perception..... 79
Figure 17 : Triangle d'agrégation des informations, inspiré de PERSONNE..... 82
Figure 18 : Représentation des courbes de Kuznets « sociales » et « environnementales » 87
Figure 19 : Modèle sous-jacent à la représentation des CKE : la richesse économique influe sur la qualité de l'environnement..... 88
Figure 20 : Modèle alternatif proposé : les ressources naturelles alimentent le développement humain 90
Figure 21 : Empreinte écologique(ha/hab) et IDH de 128 nations (2000)..... 96
Figure 22 : Le dilemme du développement durable : illustration à partir de l'empreinte écologique et de l'IDH pour 128 nations (+ indications du positionnement de quelques nations)..... 97
Figure 23 : Pourcentage d'aires naturelles protégées en fonction du PIB/hab, selon BIMONTE S. (2002) 98
Figure 24 : la cité idéale de LE CORBUSIER, ... 109
Figure 25 : la ville moderne : un nœud d'entropie galopante ? 119
Figure 26 : un exemple de schéma de métabolisme urbain : Kenitra, selon S. KAMPENERS (1982), rapporté par MIRENOWICZ P. (1984)..... 123
Figure 27 : L'écosystème Urbs de Bruxelles, selon DUVIGNEAUD et DENAYER, rapporté par LETURCQ (2001) p. 8..... 124
Figure 28 : le champ de l'environnement, d'après THEYS J. (1994)..... 132
Figure 29 : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (pourcentage d'experts ayant cité chaque thème) : la place centrale des thèmes liés à l'aménagement 136
Figure 30 : Empreintes écologiques (hectares par habitant) d'une sélection de villes européennes, d'après CCE 2004..... 139
Figure 31 : Utilisation de pétrole et densité urbaine, selon NEWMAN et KENWORTHY (1989)..... 140
Figure 32 : le développement durable au niveau local, : entre environnement et développement, entre local et global : ressources, milieux, économie et société..... 154
Figure 33 : Une grille de lecture pour un développement durable urbain : un élargissement dans le temps et dans l'espace des préoccupations, du local au global et du court terme au long terme 158
Figure 34 : Du chemin du développement classique aux chemins du développement durable : un concept non fractal..... 159

Figure 35 : Du global au local, un objectif commun et des chemins à suivre différents… le développement durable, un concept non-fractal ?Illustration à travers le croisement IDH – Empreinte écologique *160*
Figure 36 : Exemple factice de représentation graphique d'un projet issu du second appel à projet du MATE *187*
Figure 37 : Arborescence type d'un OQADD (grille SGAR Franche-Comté, revue par DEFEVER C. et MAHJOUB M., Annexe 6) *196*
Figure 38 : Les OQADD, du concept « mou » à l'outil opérationnel « dur » : trois phases de traduction du développement durable (« corsetage ») *200*
Figure 39 : Typologie des OQADD selon leurs finalités et leurs formes *220*
Figure 40 : Répartition des critères (nombre moyen de critères cités) par catégorie dans les OQADD étudiés *232*
Figure 41 : Répartition des critères par catégorie dans les 26 OQADD étudiés *233*
Figure 42 : Répartition des thèmes de niveau 1 (nombre de thèmes moyen) par catégorie dans les 26 OQADD étudiés *236*
Figure 43 : Répartition comparée des 147 thèmes de niveau 1 et des 637 critères dans les 26 OQADD étudiés (en pourcentage) *236*
Figure 44 - Principales étapes d'investigation *242*
Figure 45 : Répartition des démarches selon l'état d'avancement des outils *251*
Figure 46 : Répartition des OQADD selon leur utilisation effective ou non *251*
Figure 47 : Répartition des OQADD selon leurs concepteurs *262*
Figure 48 : Répartition des OQADD selon leurs utilisateurs *263*
Figure 49 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs concepteurs *270*
Figure 50 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs utilisateurs *271*
Figure 51 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré de participation des élus (ou directeurs) *275*
Figure 52 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré d'intégration de l'outil à la prise de décision *275*
Figure 53 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur structure (nombre de critères, questionnements) *287*
Figure 54 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur utilisation (temps passé, moyens humains mis en oeuvre) *287*
Figure 55 : Complexité de la grille + complexité de mise en œuvre = complexité d'utilisation totale ! *287*
Figure 56 - Complexité et occurrence d'utilisation des OQADD *288*
Figure 57 - Répartition des OQADD selon leur intitulé *290*
Figure 58 - Répartition des OQADD selon la position hiérarchique du service porteur *297*
Figure 59 - Répartition des OQADD selon la force du portage politique (collectivités) *301*
Figure 60 - Répartition des OQADD selon l'occurrence d'utilisation (administrations) *307*
Figure 61 - Répartition des OQADD selon leur objet d'analyse (projets, politiques) *307*
Figure 62 : Déroulement chronologique d'une « démarche type » de conception d'un OQADD : de l'outil technique à l'engagement politique *319*
Figure 63 : Analyse de Correspondances Multiples réalisée à partir des données nominales recueillies pour les collectivités *320*
Figure 64 : Complexité de la grille vs Type (et nombre) d'utilisateurs *321*
Figure 65 : Complexité d'utilisation vs Occurrence d'utilisation *322*
Figure 66 : Penser le changement ? Le positionnement des OQADD dans les processus de décision *325*
Figure 67 : La Communauté urbaine de Lyon et de ses 55 communes *329*
Figure 68 : Vers un éclatement territorial de l'agglomération lyonnaise ? Variation de la densité annuelle de population dans la région urbaine de Lyon – 1968-1999 (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000) *332*
Figure 69 : Congestion du trafic routier (à droite) et nuisances sonores (à gauche) tendent à se superposer sur l'agglomération lyonnaise (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon) *335*

Figure 70 : La pollution atmosphérique liée aux déplacements en voiture dans l'agglomération lyonnaise : résidents « récepteurs » (centre-ville) et résidents « émetteurs » (couronnes) (d'après NICOLAS J-P., POCHET P., POIMBOEUF H., 2001) 335
Figure 71 : Vers un éclatement social de l'agglomération lyonnaise ? Revenu net moyen des ménages en 1995 dans la région urbaine de Lyon (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000) .. 337
Figure 72 : Evolution des quantités de déchets ménagers produits par les habitants du Grand Lyon, entre 1995 et 2002, d'après la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004) 337
Figure 73 : Empreinte écologique du Grand Lyon et de différentes villes européennes 338
Figure 74 : Les liens de compatibilité à respecter entre les documents de planification, tels que rappelés dans le PDU du Grand Lyon (SYTRAL, 2004) 341
Figure 75 : Déroulement du processus de conception de l'OQADD du Grand Lyon : allers-retours entre sphères politique et technique 351
Figure 76 : Déroulement du processus d'élaboration de l'OQADD du Grand Lyon, d'après COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) 355
Figure 77 : Le champ d'application de l'OQADD du Grand Lyon (finalité) : un outil à tout faire (projets et politiques, ex-ante et ex-post) 357
Figure 78 : Exemple d'une analyse de projet (INRP) : niveaux de réponse et marges de progression, d'après COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) 358
Figure 79 : Exemple d'instruction d'un critère « mode de faire », d'après COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) 358
Figure 80 : La forme de l'OQADD du Grand Lyon : une grille de questionnement, voire d'évaluation non agrégée 359
Figure 81 : Exemple de carte mentale avec comme mot stimulus Education, d'après LOURDEL N. (2003) 363
Figure 82 : Exemple d'embranchement typologique extrait de la carte mentale réalisée par un chercheur, d'après LOURDEL N. (2003) 365
Figure 83 : Exemple de relations circulaires extrait de la carte mentale réalisée par un élève, d'après LOURDEL N. (2003) 365
Figure 84 : La vision du développement durable des correspondants : répartition moyenne des critères (nombre moyen de critères) mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon 368
Figure 85 : Répartition des critères mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon : des visions plutôt hétérogènes 369
Figure 86 : L'image du développement durable des correspondants, et celle des OQADD étudiés : répartition (en pourcentage) des critères cités par les correspondants du Grand Lyon – comparaison avec le profil moyen des OQADD étudiés dans le Chapitre 3 375
Figure 87 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD : une superposition presque parfaite ! Répartition par catégorie sémantique des critères cités par les correspondants du Grand Lyon (nombre moyen de critères) – comparaison avec les critères de l'OQADD du Grand Lyon 377
Figure 88 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD (hors catégorie « autres critères ») : une superposition encore plus spectaculaire ! 378
Figure 89 : La durabilité, ou l'élargissement dans le temps et l'espace du domaine d'expression de l'intérêt général 390
Figure 90 : Subsidiarité et précaution, éléments pour un élargissement dans le temps et l'espace de la définition de l'intérêt général ? 396

Liste des Tableaux :

Tableau 1 : Quatre perceptions de la durabilité, selon DOBSON 78

Tableau 2 : Comparaison des résultats de deux indicateurs de développement durable : l'ESI (commanditaire World Economic Forum of Davos) et l'E-HDI (commanditaire Friends of the Earth) 83
Tableau 3 : Choix des types d'indicateurs en fonction des approches du développement durable et des acteurs concernés (hypothèse) 85
Tableau 4 : Coefficients de régression Empreinte écologique et IDH (+PIB) de 128 nations (2000) . 96
Tableau 5 : Le développement durable : entre environnement et développement, un élargissement dans le temps des préoccupations (du court terme au long terme)..... 100
Tableau 6 : Durabilité interne et externe du développement et de l'environnement 153
Tableau 7 : Comparaison entre les principes de la charte d'Athènes et de la charte d'Aalborg, selon Cyria EMELIANOFF 155
Tableau 8 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation, selon RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) et le CSE (1996) 176
Tableau 9 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation et segmentation des politiques publiques 176
Tableau 10 : Types de réponses possibles, codage et pondération..... 197
Tableau 11 : Exemple de détermination des degrés de préférence (pondération) des critères au sein de chaque niveau (ici niveaux 3 et 4)..... 198
Tableau 12 : Répartition des OQADD selon les types d'organismes concernés, les pays et l'avancement des démarches..... 202
Tableau 13 : Répartition des OQADD selon le type de collectivités locales 203
Tableau 14 : Répartition des OQADD selon leur date de création 204
Tableau 15 : Répartition des OQADD selon l'objet principal de leur analyse 206
Tableau 16 : Rappel de la classification des évaluations en fonction du moment (CSE) 207
Tableau 17 : OQADD de sélection (appels à projets, documents de contractualisation) et autres OQADD..... 207
Tableau 18 : Répartition des OQADD selon le moment de l'analyse (ex-ante, in-itinere, ex-post), hors outils de sélection 208
Tableau 19 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE) 209
Tableau 20 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE) 209
Tableau 21 : Répartition des OQADD des organismes publics selon le type de destinataires (tendances) 210
Tableau 22 : Tableau croisé : répartition des OQADD selon le moment et l'objet d'évaluation 211
Tableau 23 : Types d'outils rencontrés selon le moment et l'objet d'évaluation..... 211
Tableau 24 : Répartition des OQADD selon le nombre de niveaux de la grille d'analyse multicritère 213
Tableau 25 : Répartition des OQADD selon le nombre de critères énumérés dans leurs grilles d'AMC 214
Tableau 26 : Exemple de questionnement systématique à partir d'un critère 215
Tableau 27 : Répartition des OQADD selon le type de questionnement (systématique ou non) 215
Tableau 28 : Répartition des OQADD selon le type de questionnaire (ouvert, fermé)..... 216
Tableau 29 : Répartition des OQADD selon le type d'agrégation des critères..... 216
Tableau 30 : Tableau croisé : répartition des OQADD selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation..... 217
Tableau 31 : Type d'outils rencontrés selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation 218
Tableau 32 : Répartition des OQADD selon leur type d'intitulé..... 219
Tableau 33 : Les types de durabilité et l'approche évaluative correspondante, selon Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER (2000) 222
Tableau 34 : Les catégories de critères dans les OQADD : classement par familles..... 224
Tableau 35 : Critères environnementaux contenus dans les OQADD..... 225
Tableau 36 : Critères socioculturels contenus dans les OQADD..... 226
Tableau 37 : Critères économiques contenus dans les OQADD..... 227
Tableau 38 : Critères transversaux contenus dans les OQADD..... 228
Tableau 39 : Critères relatifs à la gouvernance contenus dans les OQADD 229

Tableau 40 : Critères relatifs aux principes du développement durable contenus dans les OQADD 230
Tableau 41 : Autres critères contenus dans les OQADD 230
Tableau 42 : Répartition des critères contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques 231
Tableau 43 : Intitulés des thèmes de niveau 1 des différents OQADD étudiés 234
Tableau 44 : Répartition des thèmes de niveau 1 contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques 235
Tableau 45 - Types d'entretien à privilégier en fonction du but recherché 245
Tableau 46 - Le guide d'entretien :principales thématiques à aborder 246
Tableau 47 : « Penser le changement » : Forces et opportunités des OQADD 252
Tableau 48 : Les OQADD : difficultés intrinsèques, blocages administratifs et politiques, et questions problématiques 277
Tableau 49 : Forces, faiblesses des démarches d'OQADD, principales questions à se poser 322
Tableau 50 : Les OQADD : forces, faiblesses, opportunités, blocages 323
Tableau 51 : Migrations alternantes avec le centre et la 1ère couronne (par jour) – période 1975-1990 (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon) 334
Tableau 52 : Modes de déplacements domicile-travail sur l'agglomération lyonnaise, en fonction du lieu de résidence (Selon REVAT R., 2003) 334
Tableau 53 : Domaines d'action des chartes d'écologie urbaine du Grand Lyon 342
Tableau 54 : projets soumis à la phase de test de l'OQADD du Grand Lyon, selon la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004) 354
Tableau 55 : Exemple d'analyse de la richesse sémantique de cartes mentales : une dizaine d'élèves de l'option Environnement de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne (mot stimulus : développement durable), selon LOURDEL N. (2003) 364
Tableau 56 : Analyse de la richesse sémantique des cartes mentales de quinze correspondants développement durable du Grand Lyon (mot stimulus : développement durable) 367
Tableau 57 : Moyenne de nombre de mots par catégories mentionnés par les correspondants CDDLyon : comparaison avec les chercheurs et élèves de l'Ecole des Mines (LOURDEL N., 2003) 368
Tableau 58 : Analyse de la richesse systémique des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon 370
Tableau 59 : Analyse comparée de la richesse systémique moyenne des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon : comparaison avec les chercheurs et les élèves de l'Ecole des Mines (selon LOURDEL N., 2003) 370
Tableau 60 : Catégories des critères utilisées pour le classement des OQADD (Chapitre 3) et pour l'analyse des cartes cognitives 371
Tableau 61 : Nombre de critères par catégorie : comparaison entre la moyenne des critères cités par les correspondants du Grand Lyon et la moyenne des 26 OQADD étudiés (Chapitre 3) 371
Tableau 62 : Critères environnementaux cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 372
Tableau 63 : Critères sociaux, culturels et sanitaires cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 372
Tableau 64 : Critères économiques cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 373
Tableau 65 : Critères transverses cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 373
Tableau 66 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 374
Tableau 67 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 374
Tableau 68 : Critères non classés cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon 375
Tableau 69 : Les 18 critères de l'OQADD du Grand Lyon 376

Liste des Sigles et Abréviations :

4D	Dossiers et Débats pour le Développement Durable
ACA	Analyse Coûts-Avantages
ACM	Analyse des Correspondances Multiples
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AMC	Analyse Multi-Critère
APDD	Association pour les Pratiques du Développement Durable
ARENE	Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies
ARPE	Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées
CDD	Commission du Développement Durable
CDRA	Contrat de Développement de la Région Rhône-Alpes
CERDD	Centre ressource du Développement Durable
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
CFDD	Commission Française du Développement Durable
CG	Conseil Général
CIAM	Congrès International d'Architecture Moderne
CKE	Courbes de Kuznets Environnementales
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
CNDD	Conseil National du Développement Durable
CNE	Conseil National d'Evaluation
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CSE	Conseil Scientifique d'Evaluation
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DG	Direction (ou Directeur) Général(e)
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Direction (ou Directeur) Général(e) des Services
DGUH	Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitation
DPCSD	Department for Policy Coordination and Sustainable Development
DPSA	Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
EDF	Electricité De France
E-HDI	Environmental - Human Development Index
EIE	Etude d'Impact Environnemental
ESI	Environmental Sustainability Index
FAU	Fond d'Aménagement Urbain
GAO	General Accounting Office
GPI	Genuine Progress Index
HBM	Association des Habitats Bon Marché
HQE	Haute Qualité Environnementale
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IDH	Indice de Développement Humain
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IISD	International Institute on Sustainable Development
ISEW	Index of Sustainable Economic Welfare

LAURE	Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie
LET	Laboratoire d'Economie des Transports
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOF	Loi d'Orientation Foncière
MAB	Man And Biosphere
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MIT	Massachusetts Institute of Technology
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OQADD	Outil de Questionnement ou d'Analyse (des politiques ou projets) en matière de Développement Durable
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PIB	Produit Intérieur Brut
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPO	Point de Passage Obligé
PROSES	Programme sciences, environnement, sociétés
PRQA	Plan Régional pour la Qualité de l'Air
RARE	Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement
RCB	Rationalité des Choix Budgétaires
RESPECT	Réseau d'Evaluation et de Soutien des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SCC	Société des Centres Commerciaux
SCET	Société Centrale d'Equipement du Territoire
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDE	Schéma de Développement Economique
SFE	Société Française d'Evaluation
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SNDD	Stratégie Nationale du Développement Durable
SRU	(loi) Solidarité et Renouvellement Urbain
SYTRAL	SYndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise
TGV	Train à Grande Vitesse
UFIP	Union Française des Industries Pétrolières
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UIPN	Union Internationale pour la Protection de la Nature
UNDP	United Nations Development Programm
UNEP	United Nations Environmental Programm
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
WWF	World Wildlife Fund
ZUP	Zones à Urbaniser en Priorité

Introduction : Développement durable, territoires, évaluation…

Développement durable… Territoires… Evaluation… Politiques… Voilà brutalement jetés sur le papier quelques uns des termes qui seront au cœur de nos préoccupations tout au long des pages qui vont suivre. Quelques mots qui, pour peu qu'on s'attache à essayer de les relier les uns aux autres, soulèvent des questions susceptibles de réinterroger par bien des aspects nos modes de penser et d'agir en société. Quelques mots, par conséquent, sur lesquels nous proposons de nous attarder au cours de cette brève introduction.

- Commençons par le *développement durable.*
On prête fréquemment à GANDHI cette formule restée célèbre selon laquelle il y aurait « suffisamment de ressources sur la planète pour répondre aux besoins de tous, mais pas assez pour satisfaire le désir de possession de quelques-uns ». En abordant simultanément la question de la limite des ressources de la Terre, puis la notion de besoins (antithétique à celle de désirs), Gandhi avait sans doute exprimé avant l'heure la problématique qui finira par aboutir dans les années 1980 à la formulation du concept de développement durable – ou soutenable[1]. Les plus pessimistes, ou les plus sarcastiques, pourront dire que la montagne a accouché d'une souris. Ils n'hésiteront pas à souligner à quel point, d'une pensée profonde et emplie de sagesse, est finalement né un concept jargonneux aux consonances éminemment bureaucratiques (pour ne pas dire technocratiques). Mais ce serait oublier qu'entre la pensée de GANDHI et la formulation du concept de développement durable, il aura fallu attendre que la fracture écologique et sociale mondiale se révèle aux yeux du plus grand nombre, et en particulier aux yeux des instances internationales. Attendre, également, que d'âpres négociations s'engagent à cet échelon mondial afin que se dégage progressivement un fragile consensus sur la délicate question de la conciliation entre développement et environnement.
Consensus… Conciliation… Négociations… Voilà encore des termes qui seront au cœur de nos réflexions tout au long de ce travail. Car à propos du développement durable, c'est bien de négociation dont il convient de parler. Comment expliquer le développement durable autrement qu'à travers la négociation dont il est le fruit historique ? Comment comprendre

[1] Précisons d'emblée que les qualificatifs de soutenable ou durable ont été utilisés dans la traduction française du terme anglo-saxon *sustainable development*. Bien que pouvant prêter à confusion, nous utiliserons quant à nous essentiellement le terme plus couramment usité de développement durable.

son immense succès auprès d'acteurs aux intérêts apparemment aussi divergents, comment expliquer les nombreuses interprétations dont il fait l'objet, comment saisir les multiples contradictions qui l'entourent sans, à un moment ou à un autre, se référer au contexte de négociation dans lequel le développement durable a vu le jour ? Oxymoron, impossibilité sémantique, concept schizophrène, contradiction des termes… on aura tout dit à propos du développement durable. Mais plus que tout, ce dernier est le résultat d'une longue négociation entre pays du Nord et du Sud, entre tenants du développement socio-économique et protecteurs de l'environnement, entre points de vue « économistes » et « écologistes », modernes et post-modernes. C'est donc en nous appuyant sur les théories de la négociation que nous proposerons dans un premier temps au lecteur de se plonger avec nous dans l'histoire du développement durable, en nous attardant en particulier sur le contexte géopolitique international qui a mené à la formulation de ce concept (Chapitre 1). Nous verrons alors que, loin d'être définitivement clos, les débats sur le contenu qu'il convient de donner au développement durable font encore rage aujourd'hui, notamment entre les tenants de la soutenabilité dite « faible » et ceux de la soutenabilité « forte ». Mais nous constaterons également que tous s'accordent paradoxalement sur un point : la nécessité de léguer aux générations futures suffisamment de ressources (et en suffisamment bon état) pour répondre à leurs besoins.

On peut alors se demander si, finalement, la réussite principale du développement durable ne consiste pas précisément à être parvenu à surmonter des intérêts contradictoires (entre environnement et développement), pour réunir au bout du compte les différents acteurs autour d'un point d'entente (la nécessaire solidarité vis-à-vis des générations futures) ? Cet acte, typique d'une démarche de négociation[1], aboutit inévitablement à une forme de consensus. Mais un consensus qui n'a pas pour autant complètement désarmé le potentiel réformateur du développement durable : car en introduisant la prise en compte du long terme dans des logiques (politiques, économiques) traditionnellement basées sur le court terme, le développement durable interroge aujourd'hui jusqu'aux fondements des systèmes économique et démocratique modernes.

- Que dire, à présent, des *territoires* ?

Si les contours du développement durable ont essentiellement été esquissés dans le cadre des négociations internationales, le passage du concept à l'action se devait inévitablement de passer par une certaine forme de territorialisation du concept – un phénomène qui a rendu célèbre la formule « Agir local – penser global ». Ainsi, à une dimension temporelle (la prise en compte du long terme), vient naturellement s'ajouter au développement durable, via la question des territoires, une dimension spatiale (la prise en compte du « global » par le local).

L'exode rural et sa corollaire urbanisation étant sans conteste la traduction territoriale la plus marquante du développement, et alors même que près des trois quart de la population mondiale s'apprêtent à vivre au sein des villes, c'est essentiellement sous l'angle urbanistique que nous traiterons de cette question de la territorialisation du développement durable – l'étalement urbain, en particulier, étant souvent considéré comme le caractère le plus fondamentalement anti-durable des tendances actuelles de l'aménagement du territoire. Revisitant les conflits qui ont opposé depuis la fin des années 1960 les tenants de la ville moderne (charte d'Athènes) et ceux de l'écologie des systèmes urbains, nous tenterons de démontrer que la notion de ville durable est, elle aussi, le fruit d'une tentative de réconciliation entre ces approches différentes de l'urbanisme (Chapitre 2). Explorant les

[1] En ce sens qu'il a consisté à transformer une opposition d'intérêts en un accord sur une (ou plusieurs) valeur(s) commune(s)

principales contradictions qui résultent de ce phénomène de territorialisation du développement durable, nous verrons que, là encore, un certain consensus entre acteurs n'a pas empêché de révéler une question cruciale : celle de la compatibilité entre durabilité interne et durabilité externe des territoires (la première pouvant être atteinte aux dépens de la seconde – et vice-versa – via par exemple une exportation des facteurs de non-durabilité à l'extérieur des territoires : délocalisation des sites polluants, dangereux, à faible valeur ajoutée, etc.). Il en résulte en particulier un phénomène très spécifique, qu'Olivier GODARD[1] fut l'un des premiers à dénoncer : le développement durable n'est pas fractal dans ses formes géographiques (c'est à dire que la position particulière d'un territoire dans la problématique globale doit obliger celui-ci à adopter une approche adaptée du développement durable… approche qui ne sera pas la même que celle d'un autre territoire situé à l'autre bout de la planète).
En matière de développement durable, à la nécessaire solidarité entre générations, la question du territoire répond donc par la – tout autant nécessaire – solidarité entre territoires, et en particulier entre impératifs locaux et globaux.

En conjuguant les termes de *développement durable* et de *territoire*, c'est donc à un double élargissement des préoccupations de l'intérêt général, dans le temps et dans l'espace, auquel nous sommes naturellement conviés.

- Comment aborder, dans ce contexte, la question de **l'***évaluation* des *politiques* publiques locales en matière de développement durable ?

Tout d'abord en remarquant qu'à travers la question de l'évaluation apparaît soudainement une confrontation nouvelle entre, cette fois-ci, les sphères « technique » (chargée de fournir des chiffres, des indicateurs) et « politique » (chargée de prendre les décisions) – ceux que Max WEBER nomme respectivement le *Savant* et le *Politique*[2]. Cette rencontre sulfureuse, sur un sujet aussi polémique que le développement durable, ne va pas sans produire quelques étincelles. En particulier, la capacité de l'évaluation à rendre extrêmement « rigide » et concret un concept souvent qualifié de « mou » et théorique, joue ici un rôle fondamental en termes d'appropriation (traduction) du développement durable : c'est en tout cas ce que nous essaierons de démontrer dès le premier chapitre, en nous demandant si l'évaluation du développement durable, sous l'aspect apparemment rassurant d'un simple outil technique, n'est pas susceptible de recouvrir des enjeux idéologiques bien éloignés de la prétendue objectivité qui constitue l'idéal du *Savant*. Entre soutenabilité faible et forte, l'image du développement durable qui sera finalement figée par tel ou tel outil d'évaluation peut, on l'imagine, être assez variable…
C'est en gardant en tête cette capacité d'appropriation du concept qui caractérise les outils d'évaluation que nous nous intéresserons plus particulièrement aux démarches initiées par quelques acteurs publics locaux qui ont été pionniers en matière d'analyse de leurs politiques (et / ou projets), en France et en Suisse. Partant du principe selon lequel chaque outil d'évaluation[3] peut être comparé à un puzzle – dont les pièces seraient des critères ou des indicateurs, et dont l'image finale dessinerait les contours du développement durable –

[1] GODARD O. (1996) *Le développement durable et le devenir des villes, bonnes intentions et fausses bonnes idées*, Futuribles, n. 209, pp. 29-35
[2] WEBER M. (1994) *Le savant et le Politique*, Ed. 10/18, 221 p. (L'édition originale est datée de 1919)
[3] Nous verrons que, plutôt que d'évaluation à proprement parler, il s'agit le plus souvent d'outils visant à l'analyse ou au questionnement des projets et/ou politiques : ce que nous avons regroupé sous le même vocale d'Outils de Questionnement et d'Analyse des projets et/ou politiques en matière de Développement Durable (OQADD)

nous tenterons de comprendre un peu mieux comment les acteurs publics, au niveau local, se représentent à leur échelle ce concept (Chapitre 3).

> *Au regard de notre réflexion portant sur l'aspect non-fractal du développement durable, nous nous demanderons si le développement durable prend des formes différentes selon le positionnement d'un territoire donné dans la problématique globale (exigences de durabilité externe), ou si au contraire les acteurs publics ont tendance, au niveau local, à favoriser la conciliation des intérêts locaux, dans une logique de durabilité interne.*

Cette première question nous amènera à nous pencher plus en avant sur les pratiques de terrain. Une enquête auprès des acteurs directement engagés dans les processus d'évaluation (Chapitre 4) ainsi qu'une étude de cas spécifique sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon (Chapitre 5) nous permettront notamment de comprendre ce en quoi le développement durable permet d'initier des changements concrets dans les modes de faire et de penser, et ce en quoi au contraire il ne parvient pas à renverser certaines tendances lourdes :

> *Nous nous demanderons notamment comment ces outils d'analyse sont positionnés dans le processus de décision, et s'ils sont susceptibles d'intervenir suffisamment en amont des politiques (au niveau des grandes lignes stratégiques, de type plans et programmes) pour pouvoir générer des changements notables.*

Bref, nous essaierons de comprendre en quoi le développement durable permet, selon la formule de Francis BLANCHE, de véritablement *penser le changement*… ou simplement de *changer le pansement* !

Figure 1 (page suivante) : Déroulement du raisonnement suivi au cours de la thèse

---

Le développement durable

Chapitre 1
*Du **global**…*

Première hypothèse:
*Le développement durable est une " valeur nouvelle " qui est l'aboutissement d'une **conception coopérative,** dans le cadre d'une négociation internationale portant sur la problématique « environnement* vs *développement »*

Seconde hypothèse
*Le développement durable, valeur nouvelle issue d'une négociation internationale coopérative (hypothèse 1), devenu point de passage obligé au cours des années 1990, fait aujourd'hui l'objet d'une **appropriation compétitive** (interprétations divergentes)*

Consensus : le développement durable suggère la prise en compte du long terme (solidarité inter-générationnelle)

Troisième hypothèse
***L'évaluation** est un mode d'appropriation privilégié du développement durable : elle permet de rendre « rigide » un concept souvent qualifié de « mou ». Elle reflète la vision que ses concepteurs se font du développement durable.*

Chapitre 2
*…au **local***

Première hypothèse:
*Tout comme le développement durable (hypothèse 1, chapitre 1), la **ville durable** est elle aussi un compromis entre environnement et développement, ou plus exactement entre ville écologique (utopique) et ville moderne (réelle)*

Seconde hypothèse
*Le développement durable n'est pas **fractal** ; l'introduction de la dimension spatiale suggère des formes de développement durable différentes au niveau local*

Conclusion : le développement durable local suggère la prise en compte du global (solidarité inter-territoriale)

1. Quelle vision du développement durable adoptent les acteurs locaux ?

Chapitre 3
*L'**évaluation** des **politiques** locales en matière de développement durable : analyse à partir des outils existants*

Les Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques et/ou projets en matière de Développement Durable (OQADD) : de la théorie à la pratique, bilan en France et en Suisse.

Analyse du contenu : quelle approche du développement durable adoptent les acteurs publics locaux ? Approche consensuelle et équilibrée (fractale) ? Approche déséquilibrée non-fractale ?

2. Quelle intégration du développement durable dans les politiques locales ?

Chapitre 4
Enquête auprès des acteurs de terrain : penser le changement (en amont des politiques)… ou changer le pansement (en aval des projets) ?

Forces des démarches analysées, capacité à générer des changements et à mieux prendre en compte les enjeux du développement durable.

Faiblesses, obstacles au développement de la prise en compte du développement durable dans les politiques et/ou projets.

Chapitre 5
Zoom sur un cas d'étude : la Communauté urbaine de Lyon

Reprise des différentes hypothèses et conclusions / confirmation ou infirmation

1 Le développement durable, un objet de négociation ? De la conception coopérative d'un concept à son appropriation compétitive…

Le développement durable a fait l'objet au cours des quinze dernières années d'une littérature scientifique et technique pour le moins abondante. Rarement, sans doute, un concept n'aura connu un tel engouement dans autant de disciplines différentes, révélant par-là même son caractère éminemment multiacteur et transdisciplinaire : géographie, aménagement du territoire, urbanisme, économie, sciences de la terre et de l'environnement, sciences politiques, sciences de la cognition… Il semble qu'aucune discipline n'ait échappé au cours de la décennie passée au raz-de-marée sémantique du concept de développement durable[1]. A tel point que semble émerger progressivement une approche commune à des disciplines qui préféraient jusqu'à présent s'ignorer, dans le confinement de leurs rationalités, de leurs habitudes et de leurs mécaniques respectives[2]. Et ce phénomène, loin de se limiter aux seuls discours scientifiques, s'est également largement développé au sein de la société civile, dans les sphères politiques, économiques ou encore associatives. A tel point qu'on s'étonne de voir depuis quelques années le monde de l'entreprise, par exemple, s'arracher les services des quelques bureaux d'expertise spécialisés dans les questions de développement durable.

S'interroger sur la question de l'évaluation en matière de développement durable passe nécessairement par une première phase de définition de cet objet sémantique relativement neuf et qui, à bien des égards, peut être considéré comme étant encore en construction. Adopter une double lecture, à la fois historique et typologique, paraît incontournable. Notre but n'est pas ici de retracer de façon exhaustive cette « success story » du développement durable, allant de l'émergence des questions environnementales à la fin des années 1960

[1] Concept ? Paradigme ? Mouvement ? pour Guy LOINGER, « *le Développement Durable n'est pas, ou n'est plus seulement un concept. C'est une problématique qui a généré un mouvement (…) un "paradigme" nouveau qui semble être amené à se diffuser dans tous les domaines, dans tous les champs, allant de l'économique au sociétal en passant par la politique, la culture, la recherche scientifique et technique, les représentations, les valeurs…* » in LOINGER G. (2000) *Collectivités locales, territoires et développement durable*, Rapport final, Etude réalisée pour le MATE, D4E, Service de la Recherche et de la Prospective, 143 p.

[2] On peut se référer par exemple à la réflexion de STENGERS I. (2001) *Le développement durable, une nouvelle approche ?* Le courrier de l'environnement de l'INRA, n. 44, pp. 6-12

jusqu'à la formulation et la mise en oeuvre plus ou moins achevée du concept en ce début de 21ème siècle. Néanmoins – et justement parce que beaucoup de choses ont déjà été dites à propos du développement durable – nous nous proposons d'effectuer dans ce premier chapitre une relecture « originale » de ce concept à travers le prisme de certaines théories de la négociation (dont il sera fait un rappel (1.1)). La première hypothèse que nous émettons est la suivante : le développement durable, dans sa construction historique, revêt toutes les caractéristiques d'un objet tel qu'issu d'un processus de négociation de type coopératif : l'émergence de valeurs écologiques remettant en cause le paradigme technico-économique du développement, au début des années 1970, a entraîné au niveau international la confrontation de valeurs et de rationalités apparemment antagonistes, que les organismes internationaux, jouant le rôle de médiateur, ont alors cherché à concilier dans le cadre d'une négociation coopérative (recherche de solution gagnant-gagnant : conférences et déclarations internationales) ; l'objet de cette négociation mondiale était de faire émerger ce que certains théoriciens de la négociation appellent une valeur nouvelle (« *creating value* »), co-construite, dans laquelle chaque acteur pourrait se reconnaître et projeter ses propres valeurs. Nous tenterons de démontrer que c'est dans le cadre de cette négociation que se sont progressivement construits la sémantique et le champ conceptuel du développement durable (1.2). Suite à quoi nous essaierons de valider une seconde hypothèse, selon laquelle l'appropriation a posteriori de cette valeur par les différents acteurs s'est souvent faite par un processus compétitif (et non plus coopératif), entraînant un véritable éclatement des approches du développement durable (1.3)… appropriation compétitive dans laquelle, nous le verrons, la question de l'évaluation, qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de cette thèse, ne joue pas un rôle neutre (1.4).

Première hypothèse:
Le développement durable est une " valeur nouvelle " qui est l'aboutissement d'une ***conception coopérative****, dans le cadre d'une négociation internationale autour de la problématique « environnement – développement »*

↓

Seconde hypothèse
Le développement durable, valeur nouvelle issue d'une négociation internationale coopérative (hypothèse 1), devenu point de passage obligé au cours des années 1990, fait aujourd'hui l'objet d'une ***appropriation compétitive***

↓

Troisième hypothèse
L'évaluation *est un mode d'appropriation privilégié du développement durable : il permet de rendre « rigide » un concept souvent qualifié de « mou ». L'évaluation peut être coopérative ou compétitive. Elle reflète la vision que ses concepteurs se font du développement durable.*

1.1 Quelques rappels à propos des théories de la négociation : création (coopérative) de valeur et appropriation compétitive

Le 28 juillet 2004, répondant à une journaliste de France Inter qui lui demandait si les négociations internationales n'étaient pas un jeu de *poker menteur*, Pascal LAMY, Commissaire européen au commerce international, comparait au contraire ces négociations à un jeu à somme positive, un jeu gagnant-gagnant : « *les négociations internationales*, affirmait-il, *à la fin, tout le monde est gagnant* ».

On peut dès lors se demander s'il en va de même pour les négociations internationales portant sur la question de l'environnement. C'est en tout cas l'hypothèse que nous émettons. Afin d'explorer cette hypothèse (et de présenter de façon plus pertinente les questions relatives à l'évaluation du développement durable), il semble nécessaire dans un premier temps de revenir brièvement sur quelques notions propres aux théories de la négociation.

1.1.1 Consultation, négociation ou concertation ? Quelques précisions terminologiques

Plusieurs termes peuvent être utilisés pour désigner des processus de prise de décision faisant intervenir différentes parties prenantes. Les recherches sur le sujet laissent néanmoins place à certaines différences d'interprétation et d'acceptation des termes utilisés. MARTEL et ROUSSEAU[1] nous fournissent par exemple un éclairage intéressant sur la question, puisqu'ils considèrent les termes de consultation, négociation et concertation comme relevant tous trois de démarches de décision collective, mais selon des niveaux d'implication des parties prenantes différents.

La consultation apparaît dès lors comme le premier niveau d'implication des parties prenantes (le niveau le plus faible). Le décideur prend connaissance des points de vue et intérêts des différents acteurs identifiés, sans pour autant céder de son emprise sur la prise de décision, qui ne relève que de lui (décision de type autocratique). En aménagement, il s'agit typiquement du cas des enquêtes publiques[2].

La négociation, à l'autre opposée, apparaît comme un mode de prise de décision faisant intervenir une participation maximale des parties prenantes, avec un objectif de recherche d'une solution mutuellement acceptable[3], souvent basée sur le consensus.

La notion de concertation (ou décision participative, selon les auteurs) apparaît enfin comme relevant d'une position intermédiaire entre les deux précédentes ; elle cherche avant tout à établir un accord des parties prenantes sur le processus de prise de décision. En cela, ROY et DAMART considèrent que cette légitimité est essentiellement procédurale, puisqu'elle s'attache davantage à la structure du processus qu'à la représentativité des résultats[4]. ARMORIM, par ailleurs, considère que la concertation peut être un mode de coproduction de savoirs visant à la production de l'intérêt général (ce qui précise encore le champ d'application de la concertation et le dissocie nettement de celui de la négociation)[5]. D'autres auteurs sont néanmoins plus nuancés, et tendent à rapprocher les notions de concertation et de négociation à un tel point que leurs frontières deviennent extrêmement difficiles à démêler.

L'acceptation de ces différents termes est donc encore sujette à débat. Savoir si le développement durable est issu d'un débat international relevant davantage de la concertation ou de la négociation reste aléatoire. En la matière, on parle néanmoins plus souvent de négociation internationale que de concertation. Par ailleurs, eu égard à la disponibilité très variable des travaux de recherche sur ces différents champs, il nous a semblé intéressant de nous appuyer plus spécifiquement sur les théories de la négociation,

---

[1] MARTEL J.-M., ROUSSEAU A. (1996) *La décision participative, une démarche pour gérer efficacement les conflits environnementaux*, Document de travail 96-24, Université de Laval, Québec, cité par ROY B., DAMART S. (2001) *L'Analyse coûts-avantages, outil de concertation ou de légitimation ?* Metropolis n. 108-109, pp.7-16

[2] On peut par exemple se référer, à ce sujet, à HOSTIOU R. (1993) *Enquête publique et démocratie*, Techniques Territoires et Sociétés, n. 22-23, DRAST Ministère de l'équipement, pp. 83-95

[3] DUPONT C. (1994) *La négociation : conduite, théorie, applications*, 4ème édition, Dalloz, 391 p.

[4] ROY B., DAMART S. (2001) *L'Analyse coûts-avantages, outil de concertation ou de légitimation ?* Metropolis n. 108/109, pp.7-16

[5] ARMORIM N. (2000) *Aide à la concertation et à la décision dans le cadre de processus de décision publique complexes*, Thèse de doctorat, LAMSADE, Université Paris 9 Dauphine, 201 p.

qui ont l'avantage d'offrir une approche méthodologique stabilisée, et qui forment une porte d'entrée intéressante afin d'effectuer une relecture du développement durable.

1.1.2 Définitions de la négociation

La notion de négociation a fait l'objet de nombreuses recherches depuis le milieu des années 1950. Plusieurs définitions du terme ont été données, reflétant des approches sensiblement différentes mais tendant à se stabiliser au cours des dernières décennies autour d'un certain nombre de notions récurrentes. DUPONT, réalisant une synthèse intéressante et relativement exhaustive de la littérature disponible sur ce sujet, considère la négociation comme « *une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à la divergence et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable* [1]».

LAX et SEBENIUS, de leur côté, donnent une définition assez proche de celle de DUPONT, en y introduisant la notion d'intérêt commun. La négociation, pour eux, est « *un processus d'interaction potentiellement opportuniste par lequel deux parties ou plus, entre lesquelles règne un certain conflit apparent, cherchent à parvenir par une action commune à un résultat meilleur que celui qu'elles auraient obtenu autrement* [2]».

Si pour DUPONT l'objet de la négociation consiste à trouver une solution acceptable pour les différentes parties, pour d'autres auteurs il s'agit d'arriver à une décision commune qui soit meilleure que les solutions individuelles de chacun. Dans tous les cas, parmi les éléments clés de la négociation on peut noter :

- **l'interdépendance** des protagonistes (ou dépendance mutuelle pour LAX et SEBENIUS), révélant des **intérêts communs**
- l'existence d'un **conflit** perçu (sous-jacent ou effectivement révélé) dû à des **divergences** d'interprétations, de perceptions ou d'intérêts
- la possibilité **d'accord** mutuellement acceptable

1.1.3 Approche coopérative **vs** *approche compétitive*

La plupart du temps, les protagonistes du processus de négociation sont appelés *négociateurs*. Les modélisations font le plus souvent apparaître deux négociateurs, mais une négociation peut bien entendu compter un nombre plus important de parties prenantes. Traditionnellement, les approches philosophiques ou mathématiques (théorie des jeux) distinguent deux grands types de négociation : l'une qualifiée de coopérative et l'autre de compétitive.

- **Le dilemme du prisonnier**

La différence entre les approches coopératives et compétitives est régulièrement illustrée par le *dilemme du prisonnier*, autrement intitulé par certains auteurs *dilemme du négociateur*. DRESHER et FLOOD ont énoncé en 1950 les bases de leur démonstration à partir du cas de deux complices d'un cambriolage (appelons les A et B), tous deux coupables. Isolés dans des cellules différentes, ils sont soumis à interrogation par la police. Deux actions leur sont proposées : ne rien dire ou se déclarer innocent. La peine de prison dépend à la fois de la propre décision de chaque prisonnier, et de celle de l'autre coupable. Quatre situations sont alors envisageables :

- 1 : A ne parle pas et B se dit innocent (5 ans de prison pour A et 0 pour B)
- 2 : A et B se disent innocents (4 ans de prison chacun)

---

[1] DUPONT C. (1994) Op. cit.

[2] LAX D.A., SEBENIUS J.K. (1995) *Les gestionnaires et la négociation*, Gaetan Morin Editeur, CETAI, 438 p.

- 3 : A se dit innocent et B ne parle pas (5 ans de prison pour B et 0 pour A)
- 4 : A et B ne parlent pas (2 ans de prison chacun)

		Prisonnier A	
		Ne parle pas	*Se dit innocent*
Prisonnier B	*Ne parle pas*	**2** **2**	**0** **5**
	Se dit innocent	**5** **0**	**4** **4**

Figure 2 : Le dilemme du prisonnier, selon DRESHER et FLOOD

Sans concertation entre les acteurs, le dilemme du prisonnier tend à démontrer que chaque partie (obéissant à une stratégie rationnelle individualiste) privilégie systématiquement son intérêt propre et individuel, aboutissant la plupart du temps à une solution finale de type 4. Au contraire, si une concertation entre les acteurs est possible (et à condition que soient correctement et complètement exposées les règles du jeu) la solution peut consister à s'entendre sur la moins mauvaise solution collective (stratégie rationnelle collectiviste), du type 1.
L'objet de la négociation est donc de définir une solution commune qui soit meilleure que les solutions individuelles de chacun.

- **Jeux à somme positive, négative et nulle**

En théorie, si l'on accepte la définition que nous en avons donné, la négociation suggère idéalement le recours à une approche coopérative. Mais l'approche compétitive n'est en réalité jamais absente d'une négociation. DUPONT, sur le modèle du tableau issu du dilemme du prisonnier, illustre les quatre positions susceptibles d'être adoptées lors d'une négociation : perdant-gagnant (somme nulle), perdant-perdant (somme négative), gagnant-perdant (somme nulle) et gagnant-gagnant (somme positive).

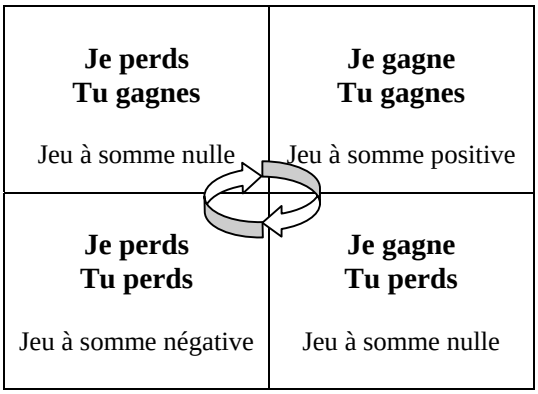


Figure 3 : Les quatre positions de la négociation, selon DUPONT (1994)

Les positions à somme négative ou nulle sont typiques d'une approche compétitive, alors que la position gagnant-gagnant (somme positive) est propre à l'approche coopérative.

VODOZ, étudiant la négociation davantage dans un cadre de résolution de conflit territorial, considère que la négociation est plus ou moins coopérative et intégrative (ou au contraire compétitive et distributive) selon que l'on cherche à *convaincre* ou à *vaincre*[1].

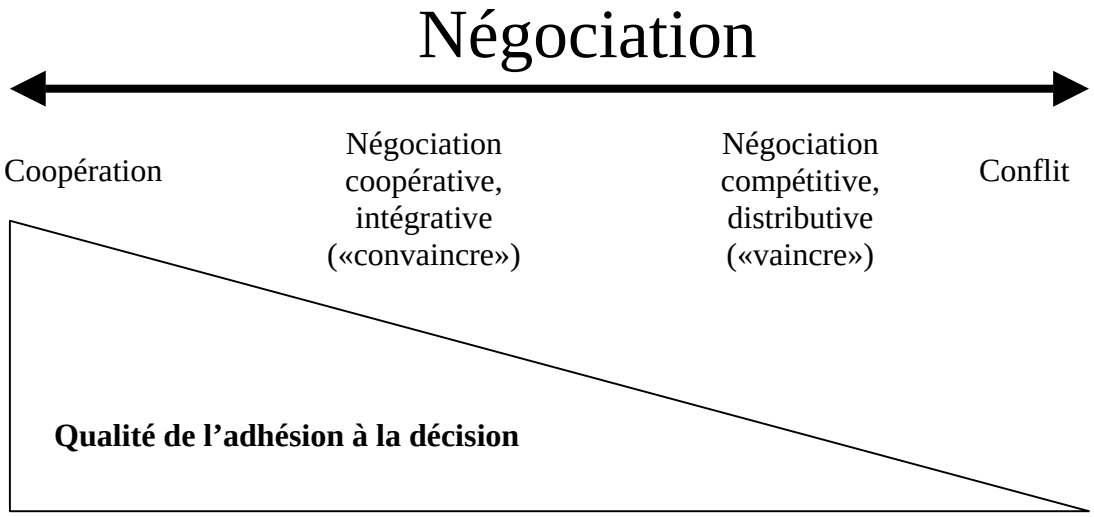


Figure 4 : Négociation coopérative et négociation compétitive
d'après VODOZ L., in DZIEDZICKI, J-M. (2001)

- **Approches compétitive et coopérative : indissociables ?**

Le fait qu'une négociation soit entamée ne signifie pas pour autant que le modèle coopératif soit systématiquement érigé en modèle exclusif. En fait, la plupart des négociations utilisent encore, pour tout ou partie, l'approche compétitive. A la lumière de la littérature traitant du sujet, il apparaît clairement que les approches compétitives ou confrontantes s'avèrent généralement beaucoup moins efficaces en terme de résultat pour les différentes parties.
Dans une série d'expérimentations restée célèbre, AXELROD[2] a illustré de façon pertinente cet état de fait en confrontant des acteurs par binômes dans un jeu de négociation du type *dilemme du prisonnier*, dans le quel ils avaient le choix entre *coopérer* ou *faire défection*.

		Joueur B	
		Coopérer	*Faire défection*
Joueur A	*Coopérer*	**3** **3**	**5** **0**
	Faire défection	**0** **5**	**1** **1**

Figure 5 : Le dilemme du prisonnier, par AXELROD

Les négociations entre les deux parties ont été répétées un très grand nombre de fois, afin de déterminer des stratégies. L'étude de ces dernières a permis d'établir une typologie des stratégies de négociation les plus performantes, qu'AXELROD qualifie par quatre adjectifs :
- « *gentilles* » (orientées dans une optique coopérative)

[1] VODOZ, cité par DZIEDZICKI J.-M. (2001) *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse d'aménagement et d'urbanisme, CESA, Université de Tours, 443 p.
[2] AXELROD (1980) *Effective choice in the Prisonner's Dilemma*, Journal of Conflict Resolution, n. 24, pp. 3-25

- « *sensibles à la provocation* » (se dérobant au moins à la manche suivante en cas de tromperie)
- « *indulgentes* » (offrant une possibilité de coopération après une tromperie)
- « *claires* » (c'est à dire pas trop astucieuses ou alambiquées).

Ces stratégies sont dites « *conditionnellement ouvertes* » ; la plus simple illustration en est la stratégie *donnant-donnant*, qui a obtenu les meilleurs résultats lors de différents tournois de *dilemme du prisonnier* organisés par AXELROD.

Comme le notent LAX et SEBENIUS[1], à partir de nombreuses observations de terrain, le dilemme du prisonnier n'est qu'une analogie de la négociation, mais il permet d'illustrer un fait fondamental : approches coopératives et compétitives sont absolument indissociables et systématiquement présentes dans les jeux de négociation. L'essentiel est donc de trouver les moyens d'inciter à la coopération sans devenir vulnérable aux tactiques de revendication.

1.1.4 Création et revendication de valeur

A partir du constat selon lequel la négociation est tout autant question de coopération que de compétition, LAX et SEBENIUS opèrent une relecture partielle des théories de la négociation. En particulier, ils enrichissent les approches traditionnelles de la négociation (coopératives et compétitives) en introduisant les notions de création et de revendication de valeur. Une vision qui, nous le verrons, s'avère particulièrement pertinente pour aborder et comprendre la double question du développement durable et de son évaluation.

- **Le dilemme du négociateur**

LAX et SEBENIUS opèrent une relecture du dilemme du prisonnier, qu'ils rebaptisent *dilemme du négociateur*. Reprenant le même principe d'énoncé, ils décrivent deux type d'attitudes possibles lors d'une négociation entre deux négociateurs (A et B) : la coopération ou la compétition.

Comme dans le dilemme du prisonnier, quatre types de scénarios tout à fait similaires sont alors envisageables :

- A et B coopèrent (résultat BON pour les deux)
- A coopère et B se livre à la compétition (TERRIBLE pour A et EXTRAORDINAIRE pour B)
- A se livre à la compétition et B coopère (EXTRAORDINAIRE pour A et TERRIBLE pour B)
- A et B se livrent à la compétition (MEDIOCRE pour les deux)

		Négociateur B	
		Créer	*Revendiquer*
Négociateur A	*Créer*	BON BON	EXTRAORDINNAIRE TERRIBLE
	Revendi-quer	TERRIBLE EXTRAORDINNAIRE	MEDIOCRE MEDIOCRE

Figure 6 : Le dilemme du négociateur, selon LAX et SEBENIUS

Le dilemme du négociateur consiste donc à faire un choix entre ces possibilités, tout en tenant compte du risque qui en découle pour chaque partie.

[1] LAX D.A., SEBENIUS J.K. (1995) Op. cit.

- **Création de valeur** *vs* **revendication de valeur**

LAX et SEBENIUS considèrent que, dans un processus de négociation, les gestes coopératifs ont tendance à *créer de la valeur*, alors que les manœuvres compétitives cherchent au contraire à obtenir un avantage individuel (et donc à *revendiquer des valeurs*). Il s'agit d'une tension fondamentale, entre création et revendication de valeur, que les négociateurs doivent inévitablement gérer.

Les créateurs de valeur

LAX et SEBENIUS expliquent la création de valeur (« *creating value* ») dans un processus de négociation classique mettant en oeuvre des stratégies coopératives de type gagnant-gagnant (jeu à somme positive). La communication et le partage d'information entre les négociateurs sont des éléments fondamentaux de cette création conjointe de valeur.

FISHER et URY[1], les pères de la négociation raisonnée, donnent un exemple intéressant de création de valeur dans une négociation internationale, lors du conflit entre Israël et l'Egypte à propos du partage des territoires du Sinaï. A l'origine, chaque acteur de la négociation semble enfermé sur une position stricte exprimable en terme de tracés de frontière et de superficie de territoire. Chacun défend sa position, et seule le gain d'un négociateur et la perte de l'autre paraît être envisageable (logiques compétitives). Or, après échange d'information et analyse des attentes réelles de chacun, il apparaît que les intérêts des deux partis, bien qu'exprimés en terme de territoire, ne sont pas les mêmes et peuvent s'exprimer dans des valeurs différentes : l'Egypte tient par principe à exercer sa souveraineté sur ce territoire, alors qu'Israël tient surtout à préserver sa sécurité. L'analyse des attentes réelles des deux protagonistes permet de trouver une solution acceptable : transformer le Sinaï en une zone démilitarisée sous drapeau égyptien.

Le gain de l'un n'est donc plus nécessairement la perte de l'autre, puisque les valeurs à partager ne sont plus les mêmes. Chaque acteur a pu projeter ses propres valeurs dans une solution nouvelle (ce qui fait dire aux théoriciens de la négociation qu'il faut se focaliser sur les intérêts des négociateurs davantage que sur leurs positions). Pour reprendre les termes de LAX et SEBENIUS, « *le gâteau peut alors s'agrandir pour être partagé* ». Nous préférerons quant à nous l'image de la tarte à la crème : constatant lors de la négociation que l'un des protagoniste préfère la crème et l'autre la pâte, la solution gagnant-gagnant consistera à faire deux parts de tarte différentes : l'une avec davantage de crème, et l'autre avec davantage de pâte…

Les revendicateurs de valeur

A l'autre opposé, l'approche compétitive en négociation est synonyme de revendication de valeurs qui sont, à juste titre ou non, considérées comme fixes (« *fixed pie* »). Le gâteau (la tarte) doit être partagé(e) et chacun en réclame la plus grosse part. Ne pouvant s'entendre sur une solution de type gagnant-gagnant, les négociateurs s'engagent dans une démarche compétitive qui consiste à réclamer beaucoup, à concéder lentement, à exagérer la valeur des concessions, à maquiller ou à dissimuler une partie de l'information, etc.

WALTON et McKERSIE[2] parlent également de négociation distributive : davantage pour l'un des négociateurs équivaut à moins pour l'autre.

[1] FISHER R., URY W. (1982) *Comment réussir une négociation*, Le Seuil, 218 p.

[2] WALTON R.E., McKERSIE R.B. (1965) *A behavioral theory of labor negociations : an analysis of a social interaction system*, McGraw Hill Book, 437 p.

1.1.5 Médiation et négociation : le rôle central du médiateur dans l'organisation de la médiation

La médiation est considérée par nombre d'auteurs comme un instrument privilégié de résolution des conflits liés à la négociation. Les théoriciens de la négociation lui accordent néanmoins un rôle plus ou moins important selon les cas. Il faut dire que le type de négociation (politique ou économique, par exemple) ou encore sa dimension (internationale impliquant des milliers d'acteurs, ou au contraire locale entre deux acteurs) sont autant de facteurs qui rendent la question de la médiation plus ou moins pertinente dans le cadre d'un processus de négociation. On fait généralement appel à une médiation lorsqu'une négociation prend un caractère ouvertement compétitif, afin de réorienter le processus vers la recherche de solutions de type coopératif[1].

Le tiers-médiateur joue alors un rôle central d'objectivation du problème posé, visant à introduire une nouvelle représentation du conflit auprès des protagonistes[2]. La médiation est alors étroitement associée à la démarche de négociation ; CORMICK[3] considère qu'il ne peut y avoir de médiation sans négociation (même si l'inverse, une fois de plus, est envisageable). SUSSKIND et CRUIKSHANK[4] parlent alors de « *mediated negotiation* ».

Le rôle du médiateur consiste alors à encadrer les négociateurs en appliquant les principes de la négociation raisonnée telle que décrite par FISHER et URY[5], suivant trois étapes :

- *la pré-négociation* : cette première phase permet d'identifier les parties prenantes, de rassembler les opinions et points de vue, de poser correctement le problème et de permettre l'adhésion de chaque partie prenante au processus de négociation. Certains auteurs insistent tout particulièrement sur l'importance fondamentale de la préparation à la négociation (en particulier sous la forme de plan de travail). Cette phase doit permettre de préciser les positions et les intérêts sous-jacents des différentes parties prenantes, en amont, afin de favoriser à la fois la création de valeurs nouvelles[6], lors de la négociation, puis leur partage (appropriation), par la suite. FISHER et URY considèrent que la négociation doit s'échelonner sur plusieurs phases, permettant de poser les problèmes dans un premier temps avant de s'attacher à définir les solutions qui jetteront les bases de la discussion. DZIEDZICKI[7], se référant en particulier aux travaux de SUSSKIND et CRUIKSHANK, qualifie cette phase préliminaire de *pré-diagnostication* ou *diagnostic et fixation des règles de la négociation* ;
- *la négociation* à proprement parler, durant laquelle la recherche effective d'un accord a lieu ;
- *la post-négociation* : il s'agit de la mise en œuvre effective de l'entente, de son contrôle et de son suivi.

Cette phase de post-négociation équivaut à la phase d'appropriation des résultats de la négociation par les protagonistes (appropriation de la « valeur nouvelle » issue de la négociation).

---

[1] C'est notamment ce que note CORMICK dans le cas de la négociation environnementale : CORMICK G.W. (1980) *The theory and practice of environmental mediation*, The Environmental Professional, vol. 2, pp. 24-33

[2] A ce propos, on peut se référer en particulier à MONROY M., FOURNIER A. (1997) *Figures du conflit : une analyse systémique des situations conflictuelles*, PUF, 340 p.

[3] CORMICK G.W. (1980) Op. cit.

[4] SUSSKIND L.E., CRUIKSHANK J. (1987) *Breaking the impasse : consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books Inc, 280 p.

[5] FISCHER R., URY W. (1982) op. cit.

[6] Cet aspect des choses semble particulièrement important pour notre analogie, lorsqu'on se souvient de l'importance fondamentale qu'ont joué les Nations unies, en tant que négociateur, en particulier lors de la préparation des réunions internationales qui ont permis l'émergence et la formulation de la problématique du développement durable.

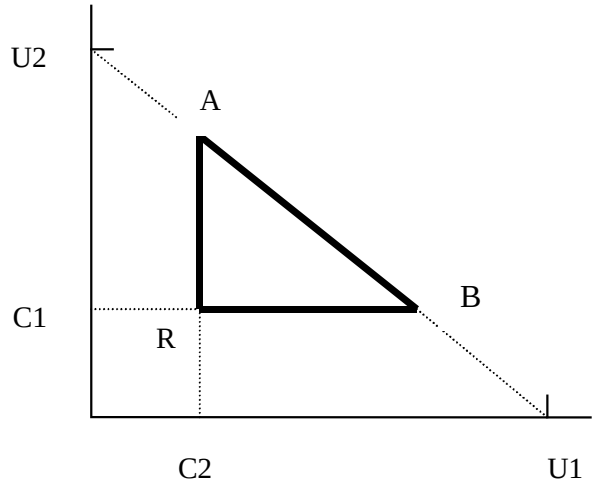
[7] DZIEDZICKI J.-M. (2001) Op. cit.

1.1.6 Quelques autres notions importantes

Afin de faciliter l'analogie avec la question du développement durable, plusieurs notions semblent importantes à retenir à propos des théories de la négociation.

- **Solutions de rechange et détermination du domaine efficient de négociation**

Dans une négociation, les négociateurs ont souvent recours à des *solutions de rechange*. Celles-ci sont mises en avant dans la négociation lorsqu'un protagoniste considère qu'à partir d'un certain niveau de résultat, il n'a plus intérêt à négocier puisqu'une autre solution lui est plus avantageuse. Ces solutions de rechange permettent donc de fixer les limites en dessous desquelles la négociation n'est plus acceptable pour un protagoniste.



U : gains maxi réalisables par deux joueurs

C : situation plus désavantageuse en cas de non accord (**solution de rechange**)

ARB : **domaine efficient de la négociation**

Figure 7 : Solution de rechange et domaine efficient de négociation dans la Théorie des Jeux

Dans la Théorie des Jeux, ces limites, lorsqu'elles sont déterminées par les deux négociateurs, permettent notamment de figurer le *domaine efficient de la négociation*.
DUPONT[1], de son côté, préfère parler de *zone d'accord possible*. Celle-ci est définie par la fixation des *points de résistance* et des *objectifs maximaux* que chaque partie prenante se fixe. Entre ces deux points se situe la latitude de négociation de chaque négociateur. Le chevauchement des latitudes de négociation des différents négociateurs permet ainsi de déterminer la zone d'accord possible.

- **La mesure des intérêts**

La plupart des auteurs semblent s'entendre sur la nécessité de se concentrer sur les intérêts des différents partis davantage que sur leurs positions, comme cela a été évoqué précédemment avec l'exemple du conflit entre Israël et l'Egypte[2] (ou comme notre exemple plus trivial de la tarte à la crème l'illustre également assez bien). Mais ces mêmes auteurs sont également d'accord pour souligner la difficulté qu'il y a à faire émerger, derrière les positions, les intérêts de chacun.
Dans cet ordre d'idée, LAX et SEBENIUS[3] pensent qu'il faut distinguer en particulier intérêts, questions et positions. Ils illustrent la distinction entre ces trois notions à travers l'exemple d'une jeune femme candidate à un poste et qui, face à la *question* du salaire, se

[1] DUPONT C. (1994) Op. cit.
[2] FISHER et URY le crient haut et fort : « *Attachez-vous aux intérêts, pas aux positions* !», in FISCHER R., URY W. (1982) Op. cit.
[3] LAX D.A., SEBENIUS J.K. (1995) Op. cit.

campe sur une *position* ferme (X $), alors que ses *intérêts* peuvent être bien plus complexes (sécurité financière, confort de vie, etc.). Seule la spécification de ces intérêts (par exemple à travers la reformulation d'une question plus complexe) peut ouvrir la voie d'une négociation coopérative.

Conclusion : les théories de la négociation, porte d'entrée pour une relecture effective du développement durable ?

La Figure 8 synthétise brièvement les principales caractéristiques ainsi que le déroulement chronologique d'une démarche de négociation :

- reconnaissance d'interdépendances et présence de point de vue ou intérêts divergents (desquels peuvent éventuellement émerger des conflits : dans notre exemple de la tarte à la crème, « les deux protagonistes revendiquent une part plus grosse que l'autre ») ;
- choix d'un tiers-médiateur (facultatif) ;
- pré-négociation (afin de préciser les positions et les intérêts sous-jacents des différentes parties prenantes : dans notre exemple, « chaque protagoniste va préciser ce qu'il préfère dans la tarte à la crème ») ;
- négociation (durant laquelle émergent les valeurs nouvelles : « une part de tarte avec davantage de crème, l'autre avec davantage de pâte ») ;
- la post-négociation, qui consiste à mettre en œuvre l'entente et à vérifier que les points de l'accord sont respectés (« les parts font la bonne taille ») ;
- l'appropriation des résultats.

Bien que non-exhaustive et quelque peu simplificatrice, cette brève mise en perspective de quelques-uns des fondements des théories de la négociation nous permet d'identifier un canevas de principes susceptibles de venir consolider notre réflexion. En particulier, il s'agit de fournir un cadre théorique permettant de confirmer (ou infirmer) notre première hypothèse, selon laquelle le développement durable, loin d'être le fruit du hasard, serait en fait une valeur nouvelle (« *creating value* ») apparue suite à l'émergence, la confrontation puis la reconnaissance progressive de points de vue nouveaux et contradictoires sur les questions de développement et d'environnement. Hypothèse qu'il convient bien entendu d'étayer, dès à présent, à partir d'un rappel des fondements historiques qui ont permis l'émergence de la notion de développement durable sur la scène internationale.

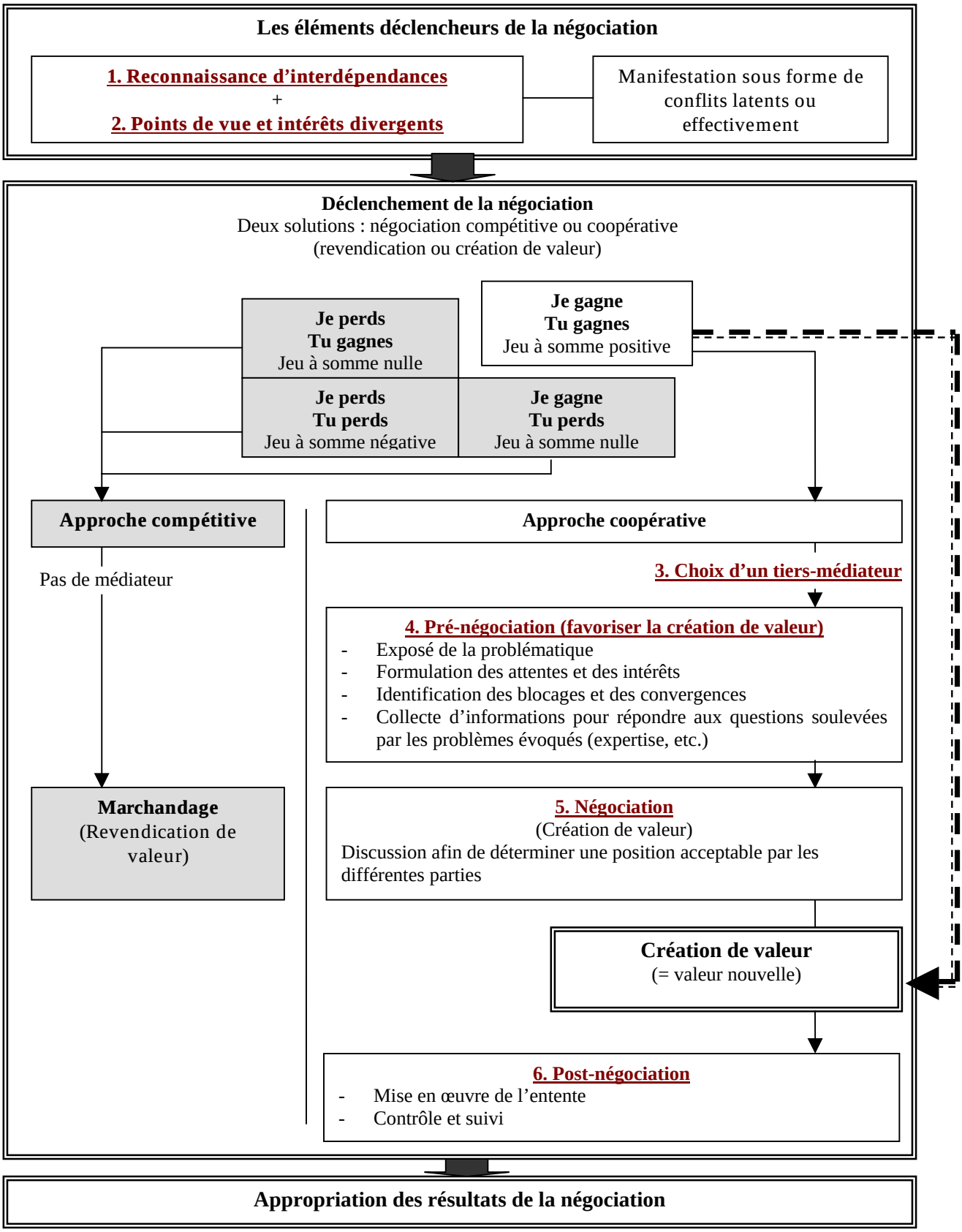


Figure 8 : Les principales étapes du processus de négociation (synthèse)

1.2 Le dilemme du développement durable, entre environnement et développement : la création d'une valeur nouvelle face à la révélation d'intérêts conflictuels

Le développement durable est une somme de paradoxes. Qui aurait pu croire que ce terme, révélé au tout début des années 1980 et presque aussitôt oublié de tous, connaîtrait vingt ans plus tard un tel succès ? Qui aurait parié, à cette époque, que les membres de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement irait, sept ans après sa première apparition, dépoussiérer ce terme afin d'en faire le centre de leur discours sur l'avenir de l'humanité ? Destinée étrange et paradoxale, en effet. Mais n'est-ce pas précisément dans le paradoxe qu'il faut chercher les clés du succès du développement durable ? N'est-ce pas là, également, qu'il faut aller chercher les racines de sa genèse ?

C'est en tout cas ce que Pierre CALAME nous suggère lorsqu'il déclare que le développement durable est apparu comme réponse à « *la contradiction entre les formes de développement prises depuis la guerre et les conditions de maintien des grands équilibres écologiques dont dépend notre survie* [1]». Avant même d'être en soit une réponse[2] ou une théorie, le développement durable serait donc l'expression d'une problématique, la révélation d'une question qui n'a eu de cesse de révéler sa pertinence et son urgence au cours des dernières décennies. Une question aussi simple à poser que difficile à résoudre : « Comment concilier développement économique et respect des équilibres écologiques ? »

Environnement et développement : le dilemme du développement durable (pour faire l'analogie avec le dilemme du prisonnier) pourrait donc se résumer à ces deux mots. Force est de constater que toute l'histoire « géopolitique[3] » du développement durable s'est précisément construite sur cette tension constante entre ces deux pôles, jalonnée par la révélation de plus en plus flagrante des déchirures générées par ce conflit, allant des catastrophes écologiques locales du type marées noires jusqu'aux crises globales telles le trou dans la couche d'ozone ou encore le réchauffement climatique.

Le développement durable apparaît ainsi comme l'engagement au plus haut niveau international d'une entreprise de conciliation entre les intérêts divergents de la protection de l'environnement et du développement socioéconomique mondial. Sans pour autant qu'il soit possible d'identifier strictement des *négociateurs* au sens classique du terme, on retrouve, dans ce jeu international, tous les éléments constitutifs classiques d'une opération de négociation coopérative : révélation d'interdépendances, de valeurs, de préférences, d'intérêts ; objectivation de la problématique par un *médiateur* ; et, finalement, recherche de consensus à travers la création de valeur nouvelle, dans une optique gagnant-gagnant.

---

[1] CALAME, P. (1999) *Le rôle des territoires dans l'invention d'un développement durable*, XX pp. 195-211

[2] Réponse ? Concept ? Problématique ? Il est difficile de qualifier le développement durable. Yannick RUMPALA, non sans ironie, déclare que « *Beaucoup de discours institutionnels l'annoncent : une voie aurait été trouvée pour éliminer les effets négatifs du développement, notamment ceux contribuant à la dégradation de l'environnement* », RUMPALA, Y. (2000) *Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique face au développement durable, Esquisses d'analyses à partir du cas français*, Séminaire interdisciplinaire sur le développement durable, Décembre 2000 - Actes et article non publiés, 22 p.

[3] Notons à ce propos qu'il s'agit bien pour nous de situer le développement durable dans son contexte politique international, alors qu'il aurait été possible de présenter le développement durable sous bien d'autres angles. Pour une approche historique du concept sous l'angle des sciences économiques, on pourra par exemple se référer à l'excellente synthèse de VIVIEN : VIVIEN, F-D. (2001) *Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps*, in JOLLIVET M. (Ed.) (2001) *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Natures Sciences Sociétés, Elsevier, 288 p.

1.2.1 La révélation des interdépendances (1945-1969), ou la prise de conscience des dimensions finies de la Terre : « Nous vivons tous sur la même planète »

La révolution industrielle (ou « thermo-industrielle », pour reprendre les thermes chers à Jacques GRINEVALD[1]), en créant une rupture historique et une inversion des rapports de force entre l'Homme et la Nature, s'est traduite par des dégradations écologiques qui ont progressivement fait émerger une prise de conscience des dimensions finies de l'écosystème terrestre. Une prise de conscience qui a émergé dès les débuts de la révolution industrielle, mais qui va progressivement se structurer autour des premiers mouvements en faveur de la protection de la nature, avant de se consolider à la fin des années 1960 avec la médiatisation des premières vues satellitaires de la Terre.

- **La gestion patrimoniale, première étape d'une prise de conscience ?**

Serge LATOUCHE prétend que le développement durable n'est rien d'autre que le « *processus de reproduction* (…) *qui a régné sur la planète, en gros jusqu'au 18ème siècle, sans que l'on n'ait besoin de le nommer* [2]». Cette référence explicite au 18ème siècle coïncide bien entendu avec le début de la révolution industrielle et suit de près le mouvement d'émancipation des sciences initié par DESCARTES[3] (dans son discours de la méthode, 1637) et avant lui par BACON (dans la Nouvelle Atlantide) ; c'est à peu de choses près à cette époque également que ROUSSEAU déclare, de son côté, l'émancipation de la science économique. Emancipation qui, accompagnée de son corollaire progrès technique, et sous le rouleau compresseur de la modernité et de la révolution industrielle, va rapidement se traduire par certains bouleversements sociaux et écologiques dont il n'est pas utile de faire l'énumération ici. Mais c'est précisément dans ce contexte de divorce entre l'Homme et la Nature qu'apparaît paradoxalement, pour la première fois, la notion de *gestion en bon père de famille* (appliquée notamment à la gestion des milieux naturels). AUBRY et RAU, prônant une gestion équilibrée des ressources, recommandent ainsi dès 1836 « *la transmission de génération en génération d'un patrimoine, si ce n'est fructifié, pour le moins conservé dans son état et non dégradé* [4]». Ce premier mouvement, souvent oublié de nos jours, est donc apparu en parallèle à certaines dérives naissantes de l'industrialisation ; il peut être considéré à bien des égards comme une première esquisse du développement durable. D'autres auteurs encore se demandent si la notion de « rendement soutenu », apparue dans le domaine de la sylviculture sensiblement à la même époque, ne peut pas également s'apparenter à un proche parent de la future « durabilité ».

Cette première critique naissante des dérives de la modernité industrielle s'est en tout cas progressivement amplifiée avec, notamment, l'émergence du courant naturaliste…

---

[1] Voir par exemple l'introduction aux travaux de GEORGESCU-ROEGEN : GEORGESCU-ROEGEN (1995) *La décroissance : entropie, écologie, économie*, Sang de la Terre, 254 p.

[2] LATOUCHE S. (1994) *Le piège du développement durable*, in Tiers-Monde, n.137, p. 80

[3] Rappelons que le principe second du Discours de la méthode vise à *connaître, expliquer et contrôler la réalité* en la fragmentant en un certain nombre de sciences rendues autonomes.

[4] AUBRY et RAU, cités par DENAULT P. (1997) *La théorie du patrimoine d'AUBRY et RAU : une contribution à l'édification du droit*, Session C-419 *Le droit dans son milieu ; Le droit privé vu au travers et au-delà de ses structures*, 65ème congrès de l'ACFAS, Octobre 1997

- **L'émergence du courant naturaliste et les premières actions de protection de l'environnement**

L'ambivalence entre les systèmes économique et naturel[1] va en effet aller grandissante au cours des dix-neuvième et vingtième siècle[2], donnant notamment naissance au courant naturaliste. Aux Etats-Unis, la critique du monde industriel va d'abord venir d'intellectuels profondément amoureux du milieu naturel, comme par exemple Henri David THOREAU (dont l'ouvrage le plus célèbre décrit les quelques années que l'auteur a vécu loin de la civilisation[3]). Un premier témoignage de cette prise de conscience des problèmes écologiques va ainsi se manifester à travers certaines actions ponctuelles de protection des milieux naturels ou des espèces animales : création des grands Parcs naturels nationaux aux Etats-Unis (Yellowstone 1872, Yosemite 1885), création des premières association à vocation de protection d'espèces animales et végétales (Société Zoologique d'Acclimatation, 1854)[4]. Ce mouvement émergent, stoppé dans son élan par les deux guerres mondiales (qui vont relayer les considérations naturalistes au second plan), renaîtra finalement à la suite de la seconde guerre mondiale, dans le contexte de la reconstruction et de la décolonisation. L'Union Internationale pour le Protection de la Nature (UIPN, aujourd'hui devenue UICN[5]) est ainsi créée en 1948 sous l'égide de l'UNESCO.

- **De l'après-guerre à la fin des années 1960 : la prise de conscience des dimensions finies de la Terre**

Plusieurs événements vont concourir à accélérer la prise de conscience du *problème écologique* à partir de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1960.

Au rang de ces évènements, on peut évidemment citer le phénomène Hiroshima, qui à partir de 1945 fait peser sur l'Humanité la menace d'une catastrophe nucléaire, changeant radicalement la perception du rapport de force entre l'Homme et son environnement naturel. La possibilité technologique qui est donnée à l'Homme de détruire la Terre, amplifiée par le contexte politique international de la Guerre froide, donne soudain à la planète un caractère extrêmement fragile.

De façon toute aussi certaine, la multiplication des accidents technologiques (de type Bhopal ou marées noires) et la médiatisation accrue des incidences néfastes des activités humaines sur la santé et l'environnement (pluies acides, pollutions atmosphériques et hydriques de toutes sortes, disparition d'espèces naturelles) vont faire émerger un mouvement de protestation au sein des pays occidentaux, souvent porté par des personnalités fortes comme le commandant COUSTEAU[6] en France ou encore Rachel CARSON[1] aux Etats-Unis. Ce

---

[1] Notons au passage qu'on ne parlera d'écologie – et encore, uniquement chez les biologistes – qu'à partir de la fin du 19ème siècle suite aux travaux de HAECKEL (1866). Il faudra attendre la politisation du mouvement à la fin des années 1960 pour que le terme soit plus systématiquement utilisé.

[2] Jean-Paul DELEAGE note d'ailleurs que cette prise de conscience est concomitante de deux événements majeurs : la première révolution industrielle et la colonisation matérielle du monde par les occidentaux : DELEAGE J.-P. (1993) *Les étapes de la prise de conscience*, in BEAUD C., BEAUD M., LARBI BOUGUERA M. (1993) *L'état de l'environnement dans le Monde*, ed. La découverte, 438 p. (p. 36)

[3] THOREAU H.D. (1999) *Walden ou la vie dans les bois*, Gallimard, Coll. L'imaginaire, 332 p. (Ed. originale américaine de 1854)

[4] Notons au passage que, antérieur au courant naturaliste, le courant humaniste s'est développé lui aussi en réaction aux effets de l'industrialisation, non pas sur la nature mais sur la personne humaine.

[5] Union Internationale pour la Conservation de la Nature, organisme avec lequel nous aurons largement l'occasion de faire mieux connaissance eu égard à son rôle fondamental - et souvent oublié – dans la formulation du concept de développement durable.

[6] Jacques-Yves COUSTEAU et Louis MALLE connaissent notamment un succès retentissant avec la sortie du film « Le Monde du silence » en 1956, faisant découvrir au grand public à la fois la splendeur des fonds marins et leur extrême vulnérabilité.

phénomène de médiatisation s'accompagne par ailleurs d'une caractéristique nouvelle et inquiétante qui touche à l'ampleur jusque là inégalée de l'impact potentiel des activités humaines sur l'environnement. Dominique BOURG[2] cite quatre symptômes qui donnent une dimension nouvelle au problème écologique à partir de cette époque : l'échelle *planétaire* (et non plus locale) des impacts constatés, leur *invisibilité*, leur *imprévisibilité* et la forme d'*inertie* qui les accompagne. Le réchauffement climatique, les pluies acides ou encore le trou dans la couche d'ozone sont autant de témoignages de ce nouveau type de problème écologique (souvent qualifiés « de seconde génération ») qui n'ont fait que confirmer leur importance depuis la fin des années 1960.
Enfin, le troisième événement majeur de cette prise de conscience est sans doute la conquête de la Lune par les étasuniens en juillet 1969. Cet événement sur-médiatisé, vécu en direct par des centaines de millions de personnes tout autour de la Terre, va soudainement faire naître une prise de conscience de l'appartenance commune des hommes à cette planète qui, pour la première fois, apparaît de l'extérieur comme un monde clos, *« une orange bleue, un petit vaisseau aux dimensions finies* [3]» pour reprendre l'expression de Christian BRODHAG. Au-delà de l'aspect fragile, déjà révélé par Hiroshima et la course à l'armement nucléaire, c'est bien ce côté limité de ce « *vaisseau spatial Terre* [4]» qui apparaît de façon spectaculaire. Limites tant géographiques que physiques, dont la soudaine prise de conscience génère une nouvelle vision du monde, comparée par Christian BRODHAG à celle de COPERNIC et de GALILEE lorsque ceux-ci soutenaient que la Terre tournait autour du soleil.
Mais plus que n'importe quel autre, c'est sans doute James LOVELOCK[5] qui, à travers son travail controversé sur l'hypothèse Gaïa, va le mieux révéler cette dimension d'interdépendance des êtres vivants sur le système Terre. En décrivant la Terre comme une entité vivante autonome, capable de s'autoréguler et de réagir aux agressions externes, il suggère à la fois la fragilité de l'écosystème terrestre et la vulnérabilité de l'espèce humaine. Une vulnérabilité qui, paradoxalement, est due à la puissance nouvelle que l'homme a pu acquérir du fait du développement de certaines technologies ; puissance qui, pour reprendre les termes de Hans JONAS, « *par l'énormité de ses forces impose à l'éthique une nouvelle dimension de responsabilité jamais imaginée auparavant* [6]».

C'est ainsi que catastrophes écologiques, menaces technologiques, rétrécissement des distances géographiques, sensibilisation du grand public et cris d'alerte vont se succéder et aboutir vers la fin des années 1960 à l'émergence d'une vision radicalement différente de la planète Terre, qui passe dans l'inconscient collectif de l'image d'une immensité sans fin à

---

[1] Rachel CARSON, médecin américain, publie *Silent Spring* en 1962, manifeste qui connut un grand succès public et dans lequel elle dénonce les destructions dont se rend coupable la société occidentale, productiviste et techniciste. Elle met surtout l'accent sur les dangers pour la santé humaine de l'introduction de certaines molécules de synthèse dans les cycles naturels : CARSON R.L. (1994) *Silent sping*, Houghton Mifflin, 368 p.
[2] Voir notamment BOURG D. (2003) *Le nouvel âge de l'écologie*, Descartes et Cie., 205 p.
[3] BRODHAG C. (1990) *Objectif Terre : Les Verts : de l'écologie à la politique*, Ed. du Félin, 304 p. (p.21)
[4] Cette image a été utilisée notamment par Jean-Marc DROUIN, in DROUIN J.-M. (1991) *Réinventer la nature : l'écologie et son histoire*, Ed. Desclée de Brouwer, 207 p.
[5] LOVELOCK J. (1993) *La Terre est un être vivant : l'hypothèse Gaïa*, Flammarion, 183 p.
[6] JONAS H. (1990) *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Editions du Cerf, 336 p. L'ouvrage original fut publié en allemand en 1979. Hans JONAS, philosophe allemand qui s'inscrit dans la lignée de HEIDEGGER, s'est surtout fait connaître à travers son travail sur le principe de *Responsabilité*, qu'il oppose notamment au principe *d'Espérance* d'Ernst BLOCH. JONAS dénonce le mythe moderne et positiviste du progrès en démontrant que, pour la première fois de l'humanité, les actions de l'homme décuplées par la puissance que lui donnent la technologie – et l'absence quasi-totale de contrôle de celle-ci – sont susceptibles d'être irréversibles. JONAS constate en particulier qu'il y a une véritable asymétrie – pour ne pas dire un gouffre – qui s'est créé entre la fantastique avancée de la puissance scientifico-technologique, d'un côté, et les valeurs éthiques et morales, d'un autre côté, ces dernières s'avérant aujourd'hui insuffisantes, voire obsolètes, pour faire face aux risques et aux enjeux que font peser sur l'humanité l'application de ces technologies.

celle d'un minuscule vaisseau, fragile, perdu dans l'espace. Cette image a bien entendu permis de révéler le caractère interdépendant des activités menées sur cet écosystème terrestre (interdépendance de ces activités entre elles, mais également entre ces activités et l'écosystème). Une « interdépendance », pour reprendre les termes de la déclaration de Rio[1], sur laquelle va se fonder la montée en puissance de la pensée écologiste, en passant par la critique du développement à celle de la croissance, révélant de profondes divergences de points de vue et d'intérêts.

1.2.2 Les points de vue et intérêts divergents (1969-1972) : la montée en puissance du discours écologique et anti-développement : critiques et mise en relief des limites de la croissance économique

Le discours anti-développement va naître progressivement à la fin des trente glorieuses. Resté largement marginal jusqu'au début des années 1970, il va néanmoins se populariser au niveau international avec la révélation du discours du Club de Rome sur les limites de la croissance.

- **Les prémices du discours anti-développement.**

Il est difficile de situer précisément les origines du discours anti-développement. Nul doute que des voix fortes préexistaient avant même que le mythe du développement ne soit lui-même clairement identifié dans les politiques nationales et internationales. On retrouve par exemple dans les écrits de GHANDI un certain nombre de pistes qui laissent largement préfigurer du discours anti-développement[2] ; sa critique porte en particulier sur le productivisme, l'industrialisation (ce qu'il nomme *production en série*) ou encore le centralisme et la concentration des pouvoirs économiques et politiques. De la même manière, Aimé CESAIRE a critiqué violemment la colonisation occidentale dans plusieurs de ses textes, dénonçant le productivisme et reniant l'idée selon laquelle la colonisation et son corollaire progrès seraient susceptibles de bénéficier aux peuples *non civilisés*[3].

Ces prémices ont en tout cas ouvert une première brèche, qui va notamment permettre l'analogie entre colonialisme et développement (qui sont historiquement et idéologiquement très proches si l'on en croit les dire de certains auteurs). Gilbert RIST, qui reste sans aucun doute l'un des meilleurs spécialistes de la question du développement et de son histoire, situe les fondements de l'idéologie du développement dans les discours du président américain Harry S. TRUMAN du 20 janvier 1949 ; à travers l'analyse de ce discours, il met clairement en lumière les visées impérialistes des Etats-Unis[4]. RIST qualifie notamment le point IV du discours de TRUMAN (qui porte spécifiquement sur le développement, présenté

---

[1] Notons au passage que les pays signataires de la Déclaration de Rio de Janeiro (Cf. chapitres suivants), reconnaissent en introduction de la dite Déclaration « *que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par* ***l'interdépendance*** » in CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, Introduction. LAGANIER et. al reconnaissent par exemple que « l*a problématique du développement durable a pour point de départ le constat d'un renforcement des* ***interdépendances*** », in LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B. (non daté) *Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire*, Revue Développement Durable et Territoires (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm)

[2] On peut se référer par exemple à la sélection de textes de GHANDI publiée en 2001dans la revue l'Ecologiste, *Défaire le développement, refaire le Monde* Vol. 2 n.4, sous le titre *La non-violence économique*, pp.69-70.

[3] On pourra, là encore, se référer au texte de CESAIRE repris (sans précision bibliographique) dans l'Ecologiste, Op. cit, p. 71

[4] RIST G. (1996) *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Ed. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection Références Inédites, 427 p.

comme solution universelle et salvatrice aux malheurs du Monde) comme un « *nouvel évangile* »[1], démontrant un certain nombre d'analogies avec le discours religieux. Il qualifie le développement de *croyance*, et se demande d'emblée « *comment critiquer une croyance qui vise au bonheur universel* »[2] . RIST note, enfin, qu'à partir de 1949, alors que la décolonisation est déjà largement en marche, plus de deux milliards d'habitants vont changer de nom pour être simplement qualifiés de « *sous développés* »[3]. C'est dans ce contexte qu'Ivan ILLICH devient l'un des premiers à émettre de sérieuses critiques à l'égard des politiques de développement. Dans son livre intitulé « *Libérer l'Avenir* [4]», recueil d'articles parus dans les années 1960, il dénonce pêle-mêle les dérives du développement : l'accroissement des inégalités, la dépendance financière liée à la dette, la perte d'autonomie et d'identité, l'uniformisation des modes de vie et de pensée, la disparition des cultures locales...
Dans le même ordre d'idée, François PARTANT dénonce dès les années 1970 le rapport de force que le modèle de développement occidental impose, et la hiérarchie qu'il suppose, entre un occident développé et prétendument supérieur, d'un côté, et un vaste ensemble informe de pays en voie de développement, supposés inférieurs. Le développement est stigmatisé comme outil de domination politique, culturel et économique, succédant en cela à la colonisation géographique du monde qui l'a précédée : « *les sauvages d'hier sont les développés d'aujourd'hui* [5]» affirme François PARTANT.
D'autres auteurs vont s'engager par la suite sur cette voie de la critique du développement. Dans le sillage du mouvement alter-mondialiste, un véritable mouvement est aujourd'hui en train de renaître, mené en particulier par des auteurs comme Serge LATOUCHE[6], Wolfgang SACHS[7], Gustavo ESTEVA[8], relayés par certains écrivains, tels par exemple Arhundhati ROY[9] ou encore Pierre RABHI.

- **De la critique du développement à celle de la croissance**

Si elle semble retrouver aujourd'hui une certaine vigueur avec l'émergence du mouvement altermondialiste, la critique du développement est pourtant restée relativement marginale. Sans doute parce que, comme le disait Gilbert RIST, il est difficile de critiquer une idéologie qui nous est présentée plus ou moins consciemment comme visant au *« bonheur universel* ».
C'est donc à travers la critique plus spécifique de la croissance économique que la remise en cause du modèle de développement occidental va être portée au plus haut niveau international. En particulier, le travail réalisé à la commande du Club de Rome par les chercheurs du Massachusetts Institute of Technology va marquer un tournant décisif dans la genèse du développement durable.
Fondé en 1968 par Aurélio PECCEI et Alexander KING, deux personnalités paradoxalement issues du monde de la finance internationale, le Club de Rome se fixe comme objectif d'aider

---

[1] RIST G. (1996) Op. cit.
[2] RIST G. (1996) Op.cit.
[3] « *Ainsi, à partir de 1949, plus de deux milliards d'habitants de la planète vont – le plus souvent à leur insu – changer de nom, être considérés officiellement, si l'on peut dire, tels qu'ils apparaissent dans le regard de l'autre et être mis en demeure de rechercher ainsi leur occidentalisation en profondeur (…) ; ils ne seront plus Africains, Latino-Américains ou Asiatiques (pour ne pas dire Bambaras, Shona, Berbères, Quechuas, Aymaras, Balinais ou Mongols) mais simplement sous-développés* », in RIST G. (1996) op. cit.
[4] ILLICH I. (1971) *Libérer l'avenir*, Ed. Seuil, 186 p.
[5] PARTANT F. (1982) *La fin du développement : naissance d'une alternative ?* Ed. Maspero, 186 p.
[6] On peut lire une synthèse intéressante de la pensée de Serge LATOUCHE à ce propos dans LATOUCHE S. (2002b) *Pour en finir, une fois pour touts, avec le développement*, S!lence, n. 278/279, pp. 76-82
[7] Spécialiste de la question du développement et notamment auteur de SACHS W. (1992) *The development dictionnary : a guide to knowledge as powe,*. Zed Books, 306 p.
[8] SACHS W., GUSTAVO E. (1996) *Des ruines du développement*. Ecosociété, 138 p.
[9] ROY A. (1999) *Le coût de la vie*, Gallimard, 163 p.

à une meilleure compréhension de la complexité du monde moderne, et en particulier des interactions techniques, économiques, sociales et politiques. Persuadés depuis le début que *l'homme consommateur* est une hérésie sociale, et que la dépendance du système économique vis-à-vis de la croissance est une aberration dans un monde naturel aux limites finies, les membres du Club de Rome passent commande en 1970 d'un rapport visant à décrire, sous forme d'une modélisation, l'avenir du monde. Ayant pris connaissance d'un modèle d'analyse systémique développé par Jay FORRESTER, ils passent commande au MIT de Boston.

Considéré comme « *le procès de la croissance anarchique, du gaspillage, de l'injustice* [1]», le rapport MEADOWS[2], publié en 1972, va connaître un succès retentissant. Le rapport met en particulier l'accent sur l'aspect absolument incompatible entre les limites physiques déterminées de l'écosystème terrestre, d'une part, et la croissance économique, démographique et industrielle, d'autre part. Les conclusions rendues en fin de rapport tiennent en dix points que l'on pourrait résumer de la façon suivante : « *si les sociétés continuent à poursuivre [l'objectif d'accroître la population et le niveau de vie matériel de chaque individu], elles ne manqueront pas d'atteindre l'une ou l'autre des nombreuses limites critiques inhérentes à notre écosystème* [3]». Le message ainsi dispensé est donc clair et s'appuie sur la perception nouvelle de la Terre telle qu'elle s'est révélée au monde occidental à la fin des trente glorieuses : sur cet écosystème limité, une croissance infinie ne saurait s'envisager. En cela, le rapport MEADOWS ne fait finalement qu'étayer le discours d'Aurélio PECCEI qui affirmait dès 1967 que la Terre, planète finie, ne pouvait être exploitée, polluée et peuplée au-delà de certaines limites.

La révélation de cette vision des choses est confirmée à cette époque par d'autres travaux scientifiques. Faisant suite aux travaux du Club de Rome, Joël de ROSNAY, qui lui aussi a fréquenté les rangs du MIT, va ainsi faire parler de lui au milieu des années 1970 en publiant son livre le plus connu (*Le Macroscope*) dans lequel il tente d'opérer un rapprochement entre différents systèmes, et notamment entre les systèmes écologique et économique. de ROSNAY insiste en particulier sur l'isomorphisme des fonctions des deux systèmes et met en évidence les liens existant entre économie et écologie, notamment en terme de circulation de flux d'énergie et de matières, débouchant sur une conclusion inquiétante : « *tout se passe comme si un organisme (la société humaine) se développait et grandissait au sein du premier [l'écosystème terrestre] comme un parasite drainant à son profit l'énergie et les ressources de celui qu'il envahit et qu'il finira peut-être par tuer* [4]».

Le discours sur les limites de la croissance va ainsi se populariser au début des années 1970, et même se radicaliser progressivement. Il n'est pas inutile de citer, à ce propos, les travaux passionnants et ô combien « hérétiques » que l'économiste bulgare Nicholas GEORGESCU-ROEGEN a mené depuis les années 1970. Utilisant en particulier l'analogie avec des « sciences exactes » (notamment la thermodynamique et l'énergétique auxquelles l'économie a emprunté une bonne partie de son vocabulaire[5]), GEORGESCU-ROEGEN renverse pour

---

[1] DELAUNAY J. (1974) *Halte à la croissance ? Enquête sur le Club de Rome par Janine Delaunay*, Fayard, Collection Ecologie, 314 p. (p. 17)

[2] Du nom de deux de ses auteurs : MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W.III (1992) *Halte à la croissance : les limites de la croissance*. Club de Rome. 346 p.

[3] Extrait du rapport, tel que rapporté par Catherine VINAY, in VINAY C. (1999) *Le développement durable : nouvelle utopie ou stratégie politique ? Analyse de la territorialisation d'un concept en quête de légitimation en Rhône-Alpes, Catalogne et Québec*. Thèse de doctorat Villes et Sociétés, Université Jean Monnet Saint-Etienne, 789 p. (p.54).

[4] ROSNAY (de) J. (1975) *Le Macroscope : vers une vision globale*, Le Seuil, 346 p.

[5] On peut notamment lire, à ce propos, Jean-Louis LEMOIGNE, qui démontre à quel point la science économique s'est formée sur le modèle du langage de l'énergétique : équilibre, pression, flux, stocks, capacité… Considérant l'homoeconomicus comme un être économiquement rationnel on supprime alors la complexité de son raisonnement cognitif pour le limiter à la recherche d'un profit optimal, qui est mathématiquement

ainsi dire le système sur lui-même en mettant en évidence le problème posé par l'entropie dans le système économique. Distinguant « haute entropie » (énergie non disponible pour l'humanité car non renouvelable) et « basse entropie » (énergie disponible) il met l'accent sur l'absolue nécessité, non pas d'une croissance zéro comme le suggère plus ou moins le Club de Rome, mais d'une décroissance économique, seule voie possible selon lui afin d'éviter de vivre à crédit sur le dos des générations futures[1]. Arguments sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir puisqu'ils sont à nouveau, depuis peu, au cœur de l'analyse critique du développement durable[2].
Sensiblement à la même époque, Barry COMMONER, biologiste américain, remet en cause le rôle de la techno science en mettant en évidence sa nature profondément anti-écologique (thème repris aujourd'hui pas de nombreux auteurs, dont Wolfgang SACHS). Il propose également une théorie de la Science critique, qui reposerait en particulier sur une étude approfondie des impacts des activités humaines sur la biosphère et en particulier sur les cycles bio géochimiques, posant d'entrée dans le titre de l'un de ses ouvrages la question suivante *: Quelle Terre laisserons-nous à nos enfants ?*[3]
L'économiste américain E.F. SCHUMACHER fait également partie de ces « objecteurs de croissance » qui s'acharnent à dénoncer à travers leurs écrits les menaces que fait porter la dépendance des sociétés contemporaines vis-à-vis des solutions technologiques. SCHUMACHER prône un retour à des solutions locales, plus simples et plus démocratiques[4].

Ce bref tour d'horizon nous permet de constater que, dès le début des années 1970, un profond courant contestataire a pris forme afin de dénoncer les dérives consuméristes et les dangers que faisaient planer sur l'avenir de l'humanité ce que certains n'ont pas hésité à appeler le *mythe de la croissance*. Ce débat va trouver un écho important du côté d'un public de plus en plus large avec la création de nombreuses Organisations Non Gouvernementales écologistes, tant au niveau international (Greenpeace 1971, Friends of the Earth 1970) que local (FRAPNA 1971). Les théoriciens de la Deep Ecology et de l'hypothèse Gaïa[5] vont participer à la radicalisation du discours écologiste, tandis que le mouvement va se consolider à travers sa politisation, révélée en France par les événements de mai 1968 et symbolisée par la candidature de René DUMONT aux élections présidentielles de 1974.
Cette spectaculaire remise en question du modèle de développement classique va ainsi déstabiliser et interpeller les pouvoirs publics au plus haut niveau…

1.2.3 Le choix d'un tiers-médiateur (1968-1971) : les Nations Unies, initiateurs de la négociation

Tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître le rôle central que les organismes internationaux ont joué dans la formulation du concept de développement durable. Leur

---

modélisable (voir aussi les travaux de SIMON) : LEMOIGNE J.-L. (non daté) *Représenter et raisonner les comportements socioéconomiques*, Mcxapc, 12 p. (téléchargeable sur Internet, avril 2002 : http://www.mcxapc.org/ateliers/3/lemoign1.htm)

[1] GEORGESCU-ROEGEN N. (1971) *The entropy law and the economic process*, Harvard University Press, 457 p.

[2] A ce sujet on peut lire par exemple LATOUCHE S. (2002a) *A bas le développement durable ! Vive la décroissance conviviale !* S!lence, n. 280, pp.8-11.

[3] COMMONER B. (1969) *Quelle Terre laisserons-nous à nos enfants ?* Le Seuil, 207 p.

[4] SCHUMACHER E.F. (1975) *Small is beautifull, economics as if people mattered*, Perrenial Library, Harper et Row Publishers, 306 p.

[5] Deux auteurs ont particulièrement influencé le mouvement de la Deep Ecology : LEOPOLD A. (théoricien de la Deep Ecology) et LOVELOCK J. (théoricien de l'hypothèse Gaïa, qui envisage la Terre comme un seul et même méta-organisme, disposant de fonctions lui permettant de s'autoréguler, Op. cit.)

principal effort a en fait consisté à faire naître, puis à tenter de structurer et de rendre cohérents et compatibles un certain nombre de revendications et de préoccupations entrant en conflit dès la fin des années 1960.
Les Nations Unies, très sensibles à l'émergence au niveau international du mouvement contestataire représenté par les mouvements écologiste et anti-développement[1], vont se saisir des nombreuses interrogations soulevées au début des années 1970 afin de se positionner comme médiateur entre les différentes parties prenantes du débat.
La première prise de position de la part des Nations Unies date de 1968. C'est notamment cette année-là que l'initiative sera prise d'organiser une grande conférence internationale sur la thématique de l'environnement humain. Le début des années 1970 sera donc marqué par un cycle de trois grandes réunions internationales qui vont permettre, à travers trois grands textes, de jeter les bases de la problématique « environnement-développement » au niveau international. D'emblée, les Nations Unies se sont ainsi imposées comme l'organisme initiateur des négociations internationales sur le sujet, comprenant toute la nécessité qu'il y avait à faire converger les uns et les autres dans un processus coopératif, à la recherche de solutions de type gagnant-gagnant. Mais les Nations Unies vont aussi se positionner dans cette négociation en tant que tiers-médiateur.

1.2.4 La pré-négociation (1971-1974) : L'exposé de la problématique et des points de vue à Founex, Stockholm et Cocoyoc : entre environnement et développement

Suite à cette première étape, la négociation s'est logiquement engagée autour de la problématique des rapports *Homme - Nature*, avant de progressivement se préciser et s'articuler autour de la problématique *développement - environnement*. L'exposé de cette problématique s'est opéré en trois étapes successives au début des années 1970[2] :

- **Les bases de la problématique : le rapport Founex**

La première étape fut sans doute la réunion de Founex qui eu lieu en 1971 et dont l'objectif était de préparer la Conférence de Stockholm. Le rapport Founex, issu de ce travail préparatoire, tente de mettre en lueur la montée en puissance des problèmes environnementaux liés à l'activité humaine, en particulier dans les pays dits développés. Dans le même temps, le rapport Founex met clairement en évidence le fait que cette préoccupation environnementale, relativement nouvelle et pertinente pour les pays du Nord, n'est ressentie que de façon très secondaire par les pays du Sud, plus préoccupés par des questions de satisfaction de certains besoins vitaux (notamment en terme d'hygiène, d'accès à la santé ou à certaines denrées de base comme l'eau, la nourriture, l'énergie). Dans le même temps – sans doute en réponse aux critiques émergentes à cette époque qui visaient le développement et la croissance économique – on constate une évolution intéressante du concept de développement « *qui gagne en polyvalence, puisqu'il propose l'intégration des questions d'environnement à la formulation des politiques et de la planification* [3]».

[1] Il y a d'ailleurs fort à parier que les Nations Unies ont avant tout considéré l'émergence des problématiques environnementales globales comme une opportunité d'imposer une légitimité qui leur était refusé sur le plan politique dans bien d'autres domaines…
[2] Un document du PNUE publié en 1981 et traitant du sujet nous servira en particulier de référence ici : PNUE (1981) *Les textes fondamentaux sur l'environnement : Founex, Stockholm, Cocoyoc*, PNUE, 141 p.
[3] VINAY C. (1999) Op. cit. p. 60.

- **La formulation des attentes et des intérêts : la conférence de Stockholm**

Cet aspect de la problématique entre environnement et développement va resurgir en 1972 lors de la conférence internationale de Stockholm sur l'environnement humain. Derrière un intitulé officiel qui aurait pu laisser penser que le seul sujet de préoccupation serait l'environnement, la Conférence de Stockholm a en fait révélé de façon encore plus évidente qu'à Founex la nécessité de ne pas dissocier les préoccupations d'environnement et de développement. C'est d'ailleurs semble-t-il pour partie sous la pression des pays du Sud que l'accent fut mis sur cette question du développement[1] : objectant que la protection de l'environnement ne saurait être un objectif prioritaire pour eux, et que toute restriction quant à la liberté d'exploitation de leurs ressources naturelles serait une atteinte à leur liberté de développement socioéconomique, la plupart des pays dits non-alignés ont fait bloc. C'est ainsi que la nécessité d'une réflexion plus globale et concertée, sur le sujet à la fois de l'environnement *et* du développement, s'est faite ressentir de façon encore plus urgente et manifeste. Et c'est d'ailleurs probablement en cela que réside finalement la principale réussite de la conférence de Stockholm, puisqu'au delà d'un échec apparent (il ne ressortira finalement de la conférence que quelques principes et peu d'engagements), c'est bien à cette occasion qu'est apparue au grand jour et aux yeux du monde entier la nécessité urgente de trouver des alternatives afin d'allier concrètement les nécessités de développement socioéconomique (revendication du Sud) et celles du respect de l'environnement (revendication du Nord).

Ainsi, à ceux qui critiquent le peu de résultats issus de Stockholm, on pourra facilement objecter que la formulation de la problématique du développement durable et son objectivation par un tiers-médiateur (opérations préalables à toute négociation coopérative) ont ici été menées de main de maître[2].

- **L'identification des blocages et des convergences, des pistes de réflexion à creuser et à négocier : la déclaration de Cocoyoc**

C'est à Mexico en 1974, à l'occasion du symposium du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et de la Commission des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) que l'ONU parachèvera cette première phase de préparation à la négociation. La déclaration de Cocoyoc, publiée à cette occasion, permet de recentrer le débat autour de la question du développement (qui n'était pas apparue comme suffisamment « visible » lors de la Conférence de Stockholm). La problématique s'affine peu à peu, et l'accent est mis sur un certain nombre de dérives liées en particulier à la mauvaise utilisation et au gaspillage des ressources naturelles. Les modèles de développement traditionnels sont ainsi remis en cause. Ne reste plus qu'à trouver des modes de développement alternatifs qui soient davantage compatibles avec les exigences de protection de l'environnement…

On le constate, ces premiers grands travaux internationaux peuvent facilement être assimilés à une phase de pré-négociation classique. Une fois la problématique et les exigences de chacun clairement exposées, une fois les pistes de blocage et de réflexions identifiées, la phase de négociation pouvait être lancée…

---

[1] On peut néanmoins penser, eu égard au travail réalisé à Cocoyoc et à la personnalité de certains initiateurs de la Conférence de Stockholm (Maurice STRONG et Ignacy SACHS en particulier) que la porte fut laissée grande ouverte à la question du développement dans la préparation même de la conférence.

[2] « *Ce fut le mérite de Maurice Strong et des préparateurs de Stockholm que d'avoir forcé les uns et les autres à relier davantage environnement et développement* » in ANTOINE S., BARRERE M., VERBRUGGE G. (1994) *La planète Terre entre nos mains ; guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet planète Terre*, Documentation française, 442 p. (p. 14).

1.2.5 La négociation (1983-1987) : de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement au Rapport Bundtland, vers la création d'une valeur nouvelle

Le premier choc pétrolier, malgré son effet révélateur de la dépendance de l'économie vis-à-vis des ressources naturelles, va malheureusement reléguer les considérations environnementales au second rang des préoccupations politiques, et ce jusqu'au début des années 1980[1]. Certains auteurs vont au milieu des années 1970 tenter de capitaliser les réflexions menées au niveau international sur les questions touchant à l'environnement et au développement en proposant un concept nouveau (une valeur nouvelle ?) : l'écodéveloppement. Bien que ces auteurs, au premier rang desquels on retrouve Ignacy SACHS, aient opéré une brillante synthèse des questions soulevées lors du cycle de négociation des années 1970, apportant des éléments de constat et de réponse dont la plupart seraient encore valables aujourd'hui[2], l'écodéveloppement, dans un contexte international il est vrai très perturbé, ne rencontrera au final qu'un succès modéré.

Sorti de son contexte de médiation international, le terme de développement durable va quant à lui apparaître pour la première fois (dans les travaux de l'UICN[3]) sans rencontrer là non plus de véritable engouement. Il faudra attendre la relance du processus de négociation internationale initié à Founex et Stockholm, avec la création de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED), pour que le développement durable apparaisse enfin comme une valeur centrale des nouveaux discours du développement.

- **Une seconde phase de pré-négociation : La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED)**

Les presque dix années de silence qui se sont écoulées depuis Cocoyoc vont obliger les Nations Unies à relancer une phase de pré-négociation. Le premier travail de la CMED va donc consister à réactiver ce processus en trois phases :

- *La constitution d'un groupe de travail* : La CMED est fondée en 1983 en application de la résolution 38/161 adoptée à la 38ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies. C'est Madame Gro Harlem BRUNDTLAND, Premier Ministre Norvégien de l'époque, qui est chargée de présider la Commission. Elle est entourée d'un vice-président, Monsieur Mansour KHALID (ancien ministre du gouvernement soudanais), et de dix-neuf commissaires (provenant en majorité de pays en voie de développement) qui siègent en leur nom propre, sans titre de représentation. Jim McNEILL est nommé

---

[1] Assez paradoxalement, cette révélation évidente de la dépendance de l'économie vis-à-vis des ressources naturelles, et surtout la « croissance zéro subie » (et non choisie) qu'elle a entraîné dans les économies occidentales, va avoir comme effet de ruiner dans le monde politique et économique une bonne partie des idées du rapport MEADOWS. Se référant à COLE (COLE H.S.D. et al. (1974) *l'anti-Malthus, une critique de Halte à la croissance*, Le Seuil, 351 p.) Sandrine DUPRAZ affirme même dans sa thèse que « *c'est le premier choc pétrolier (…) qui a dès lors montré qu'il ne fallait pas donner trop d'importance à la notion de stocks et réhabiliter la croissance* »… in DUPRAZ S. (1998) *Contribution à l'élaboration d'une méthodologie de construction d'indicateurs de développement durable à usage des industries*, thèse CIFRE, INSA-Lyon, 323 p. (p. 36.)

[2] On peut lire à ce propos un rappel des faits et des propositions de l'écodéveloppement dans SACHS I. (1980) *Stratégies de l'écodéveloppement*, Editions Economie et Humanisme, Les éditions ouvrières, Coll. Développement et civilisations, 137 p., ou encore SACHS I. (1993) *L'écodéveloppement*, Syros, 120 p.

[3] La notion de développement soutenable apparaît véritablement pour la première fois dans un document commandé par le PNUE et WWF à l'UICN, et publié en 1980. Ce document a notamment pour vocation d'établir une stratégie de conservation des ressources vivantes et de leur diversité. Le premier point de la Stratégie préconise « *la conservation au service du développement durable* », nécessitant la prise en compte *« des facteurs sociaux et écologiques, ainsi que des facteurs économiques* » in UICN (1980) *Stratégie Mondiale pour la Conservation*, UICN, PNUE, WWF, 64 p.

secrétaire général de la Commission en 1984, époque à laquelle la CMED va engager ses travaux.

- *L'exposé de la problématique* : La mission qui est confiée à la CMED consiste à établir un « *programme global de changement* » (selon les termes utilisés dans le mandat des Nations Unies confié à la CMED). Autour de la problématique *environnement - développement*, huit thèmes de travail sont spécifiquement proposés : énergie, industrie, sécurité alimentaire, établissements humains, relations économiques internationales, mécanismes d'aide à la prise de décisions et coopération internationale.
- *La formulation des attentes et des intérêts* : Le travail initié en octobre 1984 va ainsi se prolonger pendant près de trois ans, faisant appel à une très large consultation. Les contributions aux débats vont représenter au total plus de dix mille pages de remarques et de propositions, provenant de plusieurs centaines d'organismes à travers le monde. La compilation de ces données, ainsi que le travail réalisé par les conseillers de la Commission (techniciens, experts, scientifiques, universitaires, spécialistes des thématiques traitées) vont permettre d'alimenter la réflexion de la CMED, qui sera synthétisée en 1987 dans un rapport intitulé « *Notre avenir à tous* ».

Cette seconde phase de pré-négociation, sans doute nécessaire après dix années d'interruption de la négociation internationale portant sur les sujets d'environnement et de développement, a ainsi permis à travers la création de ce groupe de travail de faire émerger un certain nombre de valeurs communes, débouchant finalement sur la proposition d'une valeur nouvelle : le développement durable.

- **Les fruits de la négociation : le développement durable comme valeur nouvelle**

Le rapport de la CMED, plus généralement popularisé sous le nom de *rapport BRUNDTLAND*, tente ainsi d'effectuer une synthèse des points de vue parfois contradictoires exprimés durant ces trois années de consultation. Il tente en particulier de réconcilier, non sans mal, développement économique et équilibre écologique[1]. Le rapport BRUNDTLAND propose ainsi un discours ambivalent, constamment à la limite du grand écart sémantique. On peut rappeler par exemple certaines positions qui visent à réhabiliter le concept de croissance économique : le rapport BRUNDTLAND affirme par exemple « *qu'il ne s'agit en aucun cas de mettre fin à la croissance, au contraire* [2]», allant même jusqu'à affirmer que, « *ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle ère de croissance économique, une croissance vigoureuse…* [3]». On constate que le discours critique vis-à-vis de la croissance a donc été largement évacué, ce qui fera dire à certains que le rapport BRUNDTLAND fait trop de concessions pour être considéré comme une véritable avancée, en particulier par rapport au rapport du Club de Rome[4]. Mais ces critiques, émises pour la plupart par les mouvements écologistes, sont contrebalancées dans le rapport BRUNDTLAND par des prises de position beaucoup plus proches des préoccupations environnementales, par exemple lorsqu'il est

[1] Le rapport BRUNDTLAND, en particulier, fonde son travail sur la reconnaissance, évoquée précédemment et ici explicitement démontrée , de l'interdépendance entre écologie et économie : « *l'économie mondiale et l'écologie mondiale sont désormais profondément imbriqués* », in CMED (1989) *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, 432 p. (p. 6)

[2] CMED (1989) Op. cit. p. 20

[3] CMED (1989) Op. cit. p. 47

[4] Ignacy SACHS et Brice LALONDE, par exemple, regrettent le relatif conservatisme du rapport de la CMED, constatant que les remises en cause de la croissance initiées au début des années 1970 ont totalement disparu du discours du rapport BRUNDTLAND, in SACHS I., LALONDE B. (1988) *Notre avenir à tous - notes critiques*, Futuribles n. 119, pp. 84-92. Ted TRAINER, quant à lui, considère carrément le rapport BRUNDTLAND comme conservateur, consensuel et sans innovation, in TRAINER T. (1990) *A rejection of the Brundtland report*, IFDA Dossier n. 77, p.72

reconnu que « *nombre d'entre nous vivons au-dessus des moyens écologiques de la planète, notamment en ce qui concerne notre consommation d'énergie* ».[1]
Afin de concilier ces points de vue différents, tout l'effort de la CMED va porter sur la volonté de cristalliser les intérêts communs autour de valeurs et de principes partageables par tous. Ces valeurs vont s'agglomérer en particulier autour de la notion de développement soutenable proposée quelques années auparavant par l'UICN, et à laquelle la CMED va progressivement donner du corps et de la cohérence, notamment à travers une définition restée célèbre, dont nous restituons ci-après l'intégralité :
« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- ⇒ *le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et*
- ⇒ *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir[2] ».*

Notons au passage que cette définition du développement durable constitue une excellente illustration d'un travail de négociation : passant outre les opposition affichées (l'ambivalence entre environnement et développement) elle contourne la problématique de l'opposition entre deux valeurs pour souligner les points d'entente potentiels et les valeurs communes sur lesquels chacun peut s'entendre : à savoir la préoccupation de satisfaction des besoins des générations actuelles et présentes. Elle fait ainsi passer la formulation d'une problématique d'opposition (environnement – développement) à une problématique de solidarité (entre générations).
Le développement durable apparaît ainsi dans le rapport BRUNDTLAND comme issu d'un processus coopératif de création de valeur (« *creating value* », au sens donné par LAX et SEBENIUS), une valeur nouvelle qui tente de concilier des points de vue et intérêts divergents sur les questions d'environnement et de développement.

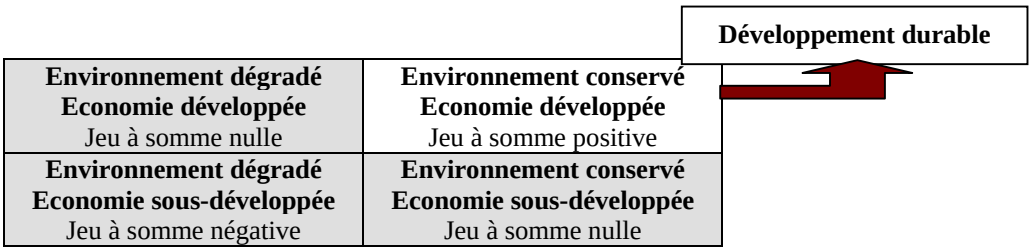


Figure 9 : Le « dilemme du développement durable » : approche coopérative et recherche de solution gagnant-gagnant entre environnement et développement : une valeur nouvelle ?

1.2.6 La post-négociation (1987-1992) : la conférence de Rio, consécration du développement durable comme valeur « à partager »

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) s'est tenue du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro. Réunissant des représentants venus de près de 180 pays, dont 110 chefs d'Etats et de gouvernements, 8000 journalistes et 15000 représentants d'ONG, la conférence de Rio (également baptisée Sommet de la Terre) fut à cette époque la plus importante conférence internationale jamais réunie. A bien des égards, la conférence de Rio peut être considérée comme l'aboutissement des réflexions

[1] CMED (1989) Op. cit. p. 51
[2] CMED (1989) OP. cit. p. 51

internationales menées sur les questions d'environnement et de développement depuis 1968. Et c'est en particulier au cours de cette conférence que sera consacré le terme de développement durable. Aux reproches faits aux travaux de la CMED (considérés comme trop consensuels et surtout ne proposant pas d'application suffisamment pratique ni même d'engagements [1]), les Nations Unies répondent à Rio par l'adoption et la signature de plusieurs déclarations et conventions thématiques[2], d'une déclaration générale sur la problématique *environnement - développement*, et enfin d'un plan d'action international ambitieux visant très explicitement à proposer des formes d'application du développement durable.
Ce sont essentiellement ces deux derniers travaux qui retiennent ici notre attention.

- **La déclaration de Rio de Janeiro : réunir les valeurs du développement durable**

La déclaration de Rio, dans un premier temps, a permis de mettre le développement durable au centre des préoccupations internationales. Elle reste sans doute le document le plus marquant issu de la CNUED. A bien des égards, on peut d'ailleurs considérer les 27 principes de la déclaration comme les 27 pièces, plus ou moins importantes, d'un puzzle dont l'image serait celle du développement durable (en tout cas tel que le concept a été dessinée par les organismes internationaux suite à ce long effort de consultation et de négociation). La déclaration regroupe, autour du terme de développement durable, l'ensemble des valeurs communes qui ont permis de créer le consensus autour des questions d'environnement et de développement.
Les quatre premiers articles de la déclaration sont particulièrement importants puisqu'ils décrivent quelques uns des fondements incontestés de la notion de développement durable :

- L'article premier, tout d'abord, rappelle la dimension anthropocentrée du développement durable, retenant ainsi les leçons de Stockholm où il avait été reproché aux organisateurs de trop insister sur l'environnement[3], sans suffisamment prendre en compte les exigences de développement humain. La déclaration de Rio le déclare cette fois-ci d'entrée de jeu : « *les êtres humains sont au centre des préoccupations du développement durable* », rajoutant par ailleurs qu' « *Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* [4]».
- L'article second insiste quant à lui sur l'aspect holistique du développement durable, mettant en exergue le fait qu'un objectif global de durabilité n'a de sens que s'il est respecté et appliqué par chaque nation « *conformément a la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international* [5]» et selon une stratégie qui doit être propre à chaque nation, en fonction de ses réalités propres (« *selon leur politique d'environnement et de développement* »). Cet aspect est également renforcé dans l'Agenda 21 des Nations Unies au chapitre 28, où il est précisé le rôle fondamental des collectivités locales dans

[1] SACHS I., LALONDE B. (1988) Op. cit.
[2] Parmi les « produits thématiques » de la CNUED, on notera notamment :
- la convention sur les changements climatiques (ratifiée le 21 décembre 1993) qui sera suivie d'un certain nombre de réunions internationales et de la rédaction du protocole de Kyoto en 1997,
- la convention sur la biodiversité, adoptée le 22 mai 1992 à Nairobi et signée par 152 pays à Rio
- la déclaration sur les forêts (déclaration de principe et donc non contraignante)
- la déclaration sur la désertification

[3] A tort ou à raison, puisque la conférence de Stockholm portait bien sur « l'environnement humain », et que 6 articles de la déclaration de Stockholm (sur 26) faisaient déjà explicitement référence à la notion de développement, suite à la réunion de Founex, comme le rappelle justement Serge Antoine, in ANTOINE S., BARRERE M., VERBRUGGE G. (1994) Op. cit. p.50
[4] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 1
[5] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 2

l'application locale et concrète du concept de développement durable. Un principe qui sera résumé par la suite par une formule efficace : « *Penser globalement, agir localement* ».

- L'article trois de la déclaration de Rio s'attache quant à lui à rappeler cet aspect récurrent et fondateur du développement durable qui est relatif à l'équité inter et intra générationnelle, se rapprochant en cela très fortement de la définition du rapport BRUNDTLAND puisqu'il est affirmé cette fois-ci que « *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* [1]».
- Enfin, l'article 4 souligne l'interdépendance et la nécessité de transversalité d'approche entre développement et environnement en vue de l'adoption d'une stratégie de développement durable : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* [2]».

A travers ces quatre premiers articles de la déclaration de Rio, un cadre conceptuel semble émerger assez nettement, dans lequel le développement durable va progressivement pouvoir s'affirmer. D'autres principes fondamentaux vont également apparaître en périphérie : c'est le cas par exemple du principe de précaution qui connaîtra par la suite un succès retentissant et sera l'objet de nombreuses polémiques.

En cela, ce texte représente à la fois une conclusion magistrale à plus de vingt années de négociations internationale sur la double question de l'environnement et du développement ; mais elle constitue également une invitation à l'appropriation du concept naissant de développement durable par les participants à la conférence (et, plus largement, par l'ensemble de la société civile).

Encart 1 : Quelques mots à propos des aspects procéduraux du développement durable : précaution, gouvernance, solidarité…

Au-delà des dimensions purement substantives (environnement – développement), la définition du développement durable s'est accompagnée d'un corpus de dimensions que l'on pourrait qualifier de procédurales. Parmi ces « principes », certains sont déjà clairement formulés dès 1992 dans le cadre de la Déclaration de Rio.

Le principe de **précaution** est sans doute celui qui a eu le plus de retentissement. Utilisé depuis par les médias à tort et à travers, le principe de précaution était défini dans la Déclaration de Rio de la manière suivante : « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* [3]».

Le principe de précaution a en particulier émergé suite à la révélation de la problématique environnementale, face au contexte d'incertitude grandissant quant aux impacts potentiels des activités humaines dans un système aussi complexe que l'environnement[4]. Il a particulièrement participé de la remise en cause de ce que, suite à Max WEBER[5], certains auteurs avaient qualifié de « *système rationnel-légal* » - système qui, pour fonctionner, suppose une capacité de prévision, c'est à dire « *une science qui analyse les rapports de cause à effet* [6] » (linéarité, causalité). Or, comme le note Bruno LATOUR, la croyance en « *l'existence d'une forme d'action rationnelle nous paraît aujourd'hui de plus en*

[1] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 3
[2] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 4
[3] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 15
[4] Edgar MORIN pense par exemple que l'écologie, à travers la crise environnementale, peut permettre l'entrée de la complexité en politique, in MORIN, E (1991) *Ecologie, politique de la pensée complexe*, Revue Projet, n. 226, pp. 84-88
[5] WEBER (1994) Op. cit.
[6] ARON R. (1980) *Préface* de WEBER M. (1994) Op. cit. p. 10

plus fantastique [1]». Dominique BOURG et Jean-Louis SCHLEGEL expliquent pour partie ce phénomène en constatant de leur côté que, alors même « *que l'impact de nos actions sur le monde est désormais massif, le savoir, contrairement à ce que l'on avait cru depuis l'avènement de la science moderne, n'engendre pas exclusivement de la maîtrise, mais également de la non-maîtrise et de l'impuissance* [2]» : l'impact grandissant de l'homme sur son environnement, via notamment le facteur technologique, entraîne une complexification du système plus rapide que la progression de la connaissance qu'on peut avoir de ce système. L'incertitude, liée à la puissance de la technologie qui génère de nouveaux risques pour nos sociétés modernes (qu'Ulrich BECK qualifie de sociétés du risque[3]) appelle donc à un renouveau de l'éthique qui doit être à la hauteur de la puissance que nous fournit cette technologie (c'est en particulier ce que préconise Hans JONAS[4] dans les années 1970 avec son principe de responsabilité). Le principe de précaution est au cœur de ce débat : il consiste non pas en un principe d'abstention (« *dans le doute, abstiens-toi* ») mais au contraire en un principe d'action et de recherche (« *dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux* »). Le principe de précaution se place dans une perspective procédurale de prise de décision dans un univers incertain[5] (il s'agit ici de prendre une décision qui n'est pas basée sur une information parfaite grâce au renforcement des procédures).

Le principe de **solidarité** : le principe de solidarité intergénérationnel est au cœur de la définition du développement durable dans le rapport Brundtland. La déclaration de Rio précise que « *Le droit au développement doit être réalisé de façon a satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et a l'environnement des générations présentes et futures* ». La notion de solidarité entre individus (au sein d'une même génération) est également présente : traitant par exemple de « *l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde* [6]». L'idée de solidarité entre Etats est également citée : la notion de « *diffusion et de transfert de techniques* [7]» est évoquée, tandis qu'un principe se réfère explicitement au problème du transfert de pollution d'un pays à l'autre : « *Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme* [8]»

Le principe de **gouvernance,** ou de **participation,** est présent de manière récurrente mais assez diffuse dans la déclaration et dans les différents textes de Rio. La déclaration affirme par exemple que *« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. (…) Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations a la disposition de celui-ci* [9]». La participation des « minorités » est notamment mis en exergue (principes 20, 21 et 22).

D'autres principes apparaissent, là encore de manière plus ou moins diffuse. Le principe **pollueur-payeur** a par exemple fait une apparition notable à Rio : le principe 16 prévoit que « *les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international*

[1] LATOUR B. (2000) *Du principe de précaution au principe de bon gouvernement : vers de nouvelles règles de la méthode expérimentale*, Les Etudes, n. 3934, pp. 339-346
[2] BOURG D., SCHLEGEL J-L. (2001) *Parer aux risques de demain. Le principe de précaution*, Le Seuil, 180 p.
[3] BECK U. (2001) *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 521 p. (ouvrage original publié pour la première fois en allemand en 1986)
[4] JONAS H. (1990) *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Editions du Cerf, 336 p. (ouvrage original publié en allemand en 1979).
[5] Voir notamment CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001) *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Collection la couleur des idées, 358 p.
[6] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 5
[7] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 9
[8] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 14
[9] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 10

et de l'investissement [1]». Le principe de **transparence** des informations est cité à plusieurs reprises. Le principe de **subsidiarité** est également présent en filigrane dans plusieurs articles de la déclaration.

Ces principes sont sans doute, par certains aspects en tout cas, aussi importants que les dimensions substantives du développement durable (par exemple, les débats que le principe de précaution est capable de soulever sont au moins aussi virulents que ceux portant sur la prédominance de telle ou telle sphère du développement durable). Nous ne traitons ici de ces « principes du développement durable » que de manière superficielle, pour ne pas alourdir le propos.

- **Mise en œuvre : L'Agenda 21 des Nations Unies, voies de mise en oeuvre et incitation à l'appropriation du développement durable**

Au-delà de la déclaration et des textes « annexes » à la Conférence (convention sur la biodiversité, convention sur le climat, déclaration de principe sur les forêts : Annexe 2) ,un autre document a participé à ancrer le développement durable au centre des discours internationaux à partir de Rio : l'Agenda 21 (ou Action 21). Ce texte volumineux édicte en quarante chapitres et quelques 115 propositions d'actions les principes fondamentaux qui doivent guider les prises de décisions à tous les niveaux afin d'appliquer le concept de développement durable et en faire une réalité de terrain. Il « *aborde les problèmes qui se posent en matière d'environnement et de développement, fixe les objectifs à atteindre pour faire du développement durable une réalité pour le 21ème siècle et en précise les règles* [2]». Il s'agit ainsi d'un document de type stratégique et à vocation opérationnelle, dont l'absence avait été très critiquée lors de la Conférence de Stockholm[3], et qui s'avérera au final être un outil de référence intéressant lors de la phase de mise en oeuvre du concept.

l'Agenda 21 est construit autour de quatre sections, dont les deux premières font explicitement référence aux « dimensions » du développement durable (objectifs)[4] et les deux suivantes aux moyens à mettre en œuvre (partenaires et moyens techniques et financiers) :

- Section 1 : Dimensions sociales et économiques
- Section 2 : Conservation et gestion des ressources aux fins du développement
- Section 3 : Renforcement des rôles des principaux groupes
- Section 4 : Moyens d'exécution

Plus de 150 Etats se sont engagés à suivre les préconisations de l'Agenda 21 dès 1992. A tous les échelons (Etats, collectivités locales, entreprises, individus…), les acteurs du développement durable sont identifiés et invités à participer et agir à leur niveau.

[1] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, principe 16

[2] ANTOINE S., BARRERE M., VERBRUGGE G. (1994) Op. cit. p. 61

[3] Cette critique a en effet souvent été émise à l'égard de la Conférence de Stockholm ; mais cette remarque est à relativiser lorsqu'on situe Stockholm, comme nous avons tenté de le faire, dans un contexte de négociation internationale : Stockholm correspondait à une phase très en amont de la négociation, qui ne permettait pas de proposer des actions mais avait pour but simplement de mobiliser les acteurs autour d'une question afin de préciser les points de vue et les positions de chacun…

[4] Il est intéressant de noter d'emblée (même si nous aurons l'occasion de revenir sur ce point) que les dimensions du développement durable sont considérées ici comme relevant de deux types : socio-économique (anthropique, section 1) et environnementale (écologique, section 2). Elles traduisent bien la problématique à deux pôles telle qu'elle a été abordée dans le processus de négociation internationale depuis la fin des années 1960, et qui opposait à l'origine « Homme et Nature » (Stockholm, conférence sur l'environnement humain) à la formulation « Développement – Environnement » (Rio : conférence sur l'environnement et le développement). Par la suite, et sans qu'il soit aisé d'y trouver une explication, on aura tendance à conférer au développement durable non plus deux, mais trois dimensions, dont deux anthropiques (économique et sociale) et une écologique…

- **La phase de suivi : la Commission du Développement Durable**

Notons enfin que la phase de suivi, qui vise à évaluer le degré de mise en oeuvre du développement durable sur le terrain, est également évoquée dans l'Agenda 21. Elle va être assurée en particulier grâce à la création d'un organisme spécifiquement chargé de cette tâche : la Commission du Développement Durable (CDD) des Nations Unies. En complément, des conférences internationales seront régulièrement organisées par les Nations Unies : la conférence de New York en 1997 (Rio + 5) et surtout celle de Johannesburg en 2002 (Rio + 10) visaient également à assurer cette pérennité et ce suivi des avancées réalisées en matière de développement durable.

Conclusion : le développement durable, une valeur nouvelle entre environnement et développement

Nous avons essayé de démontrer tout au long de ce chapitre que le développement durable pouvait effectivement être considéré comme une valeur issue d'une négociation internationale dont l'objet consistait à rassembler des parties prenantes aux intérêts divergents autour de la difficile question du développement et de l'environnement. Reprenant le déroulement chronologique d'une opération de négociation (Figure 8), la Figure 10 synthétise notre démarche et permet de valider dans ses grandes lignes notre première hypothèse de travail[1].

La CNUED marque ainsi incontestablement un tournant décisif dans l'histoire du développement durable. En concluant ces vingt-cinq années de négociations internationales sur la double question du développement et de l'environnement, elle permet de faire émerger la notion de développement durable tout en énumérant les valeurs et en précisant les contours de ce concept. En offrant par ailleurs un programme de travail et des orientations concrètes en terme de mise en oeuvre de cette nouvelle valeur, l'Agenda 21 interpelle très largement la société civile et l'invite à s'engager sur la voie du développement durable (Section 3 en particulier). ANTOINE et al., à ce propos, font mine de s'étonner qu'une telle place soit accordée aux partenaires pour l'action, en nous rappelant à juste titre qu' « i*l est très important et relativement nouveau dans les conférences des Nations Unies (…) qu'une part des travaux soit consacrée à la société civile et à ses principaux groupes et que des recommandations ou des invitations s'adressent à eux* [2]». Là encore, si l'on s'acharne comme nous l'avons fait jusqu'à présent à replacer la CNUED dans un contexte de négociation internationale, cette « *invitation* » n'a finalement rien de surprenant : la CNUED venant clore vingt-cinq années de négociation, il est tout à fait cohérent qu'un lien soit fait avec l'étape qui est censée suivre toute négociation coopérative digne de ce nom, à savoir l'appropriation de cette valeur nouvelle par les différentes parties prenantes. Et c'est bien à cela que la société civile est invitée à la suite de la CNUED…

---

[1] Nous aurions pu également insister sur certaines citations qui appuient notre hypothèse en se référant explicitement à la notion de négociation coopérative. Catherine VINAY, par exemple, décrit le développement durable comme le résultat de « *la recherche d'une nouvelle médiation entre environnement et économie* » (in VINAY C. (1999) Op. cit. p.103). Dans la sphère politique, Dominique STRAUSS-KAHN déclare suite à Rio qu' *« il est temps de cesser d'opposer industrie et environnement, science et écologie* » ajoutant qu' « *il est temps d'entrer dans une période de coopération* » (in L'Express, 11-17 juin 1992, p. 52, cité par RUMPALA Y. (2000) op. cit. p.11). De nombreux autres discours parlent par ailleurs de réconciliation…

[2] ANTOINE S., BARRERE M., VERBRUGGE G. (1994) *Op. cit.* p. 129

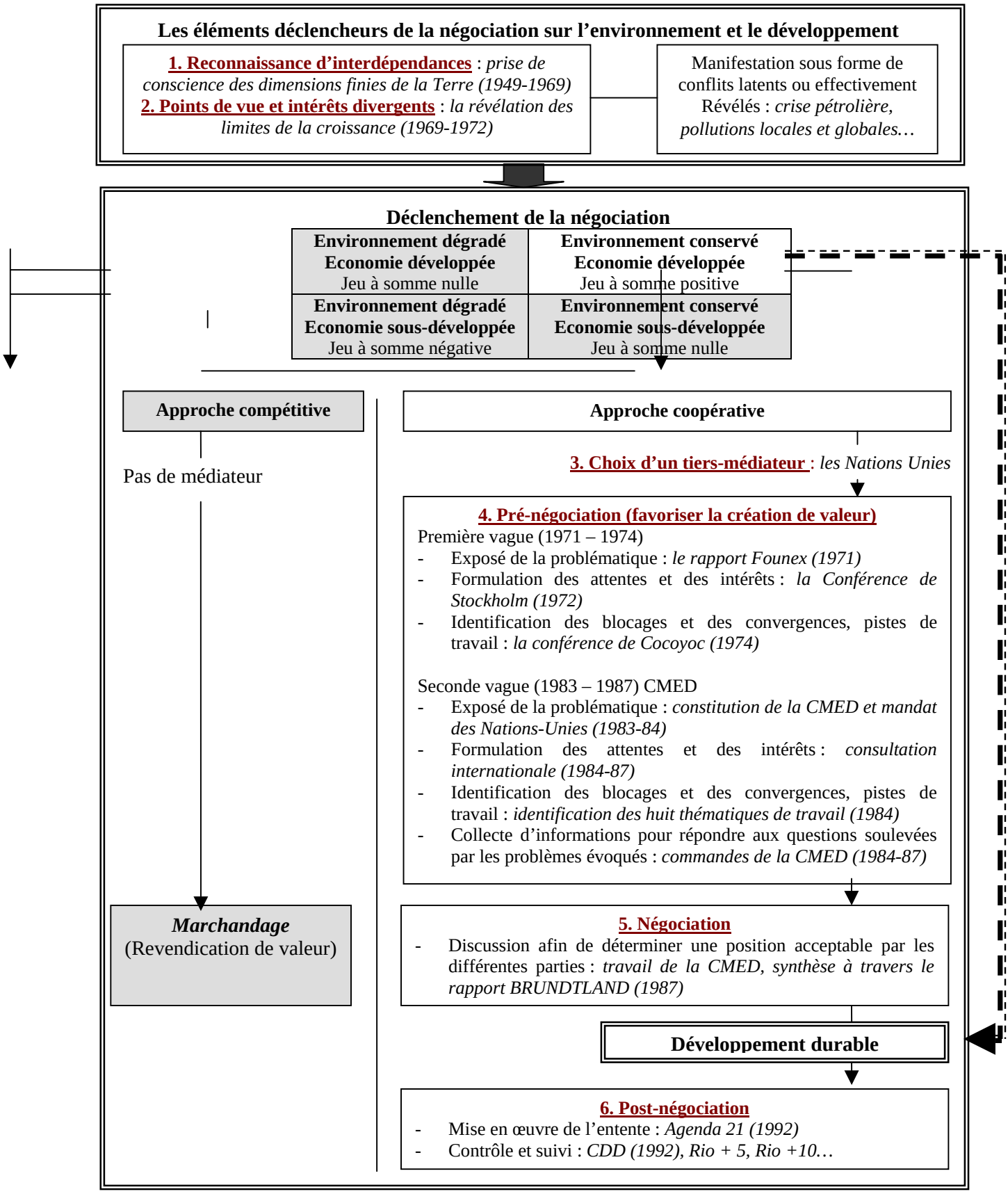


Figure 10 : Les étapes du processus de négociation internationale sur la problématique « environnement et développement »

1.3 Appropriation compétitive du développement durable : du consensus à l'éclatement des approches

Un bref aperçu de la littérature concernant les théories de la négociation nous amène à constater que la création de valeur, telle que l'entendent en particulier LAX et SEBENIUS, est typique d'une démarche à dominante coopérative. Malheureusement, ces mêmes auteurs constatent que, lorsqu'il s'agit pour les parties prenantes de partager et de s'approprier cette plus value, la démarche coopérative n'est bien souvent plus de mise et s'efface devant les stratégies compétitives[1]. Et le développement durable – cette valeur nouvelle issue de la négociation internationale – n'a bien entendu pas échappé à cette règle.

Ainsi, après avoir connu une relative stabilisation de sa définition au début des années 1990, le développement durable (devenu entre temps critère de financement et d'attribution de subventions de la part de nombre d'institutions internationales et nationales) s'est rapidement transformé en un objet de dispute sémantique, un exercice de style, voire un point de passage obligé[2] par lequel sont passées avec plus ou moins de facilité ONG, entreprises et collectivités locales, sans pour autant interpréter de la même manière le contenu de ce concept naissant aux contours flous. C'est donc à une joute sémantique et idéologique intéressante que se sont livrés ces différents protagonistes. Joute qui nous permet d'établir une typologie des différentes approches du développement durable.

1.3.1 Le développement durable : un point de passage obligé (PPO)?

Dans un article passionnant paru dans le milieu des années 1980, Michel CALLON[3] tentait de poser les bases d'une « sociologie de la traduction » en montrant de quelle manière des scientifiques, loin de se contenter de mener leurs recherches en dehors de toute contrainte sociale, étaient constamment amenés à s'insérer dans un réseau d'acteurs auprès desquels ils tentaient de se rendre indispensables (en formulant notamment une problématique autour de laquelle s'articule précisément les réponses qu'ils proposent). En gros, Michel CALLON montrait de quelle manière s'y prenaient des scientifiques pour « vendre » leurs recherches auprès d'acteurs socioéconomiques qui n'y voyaient a priori pas d'intérêt. La principale action consiste alors pour ces chercheurs à créer des procédures d'intéressement afin d'amener les différents acteurs à intégrer la solution proposée, et à voir dans celle-ci un point de passage obligé (PPO) pour répondre à leurs préoccupations respectives.

C'est précisément à partir de ce travail de Michel CALLON que Yannick RUMPALA tente de son côté de montrer comment le développement durable est devenu, depuis 1992, une valeur incontournable du discours politique et administratif. RUMPALA propose en effet de définir le développement durable comme un point de passage obligé (PPO) : « *le détour vers cette approche prend de plus en plus les apparences de la nécessité et, avec la tendance qui se dessine ainsi, il ne reste plus guère de solutions admissibles en dehors de celle consistant à soutenir une conception construite autour du développement durable. En somme la problématisation qui permet l'installation de cette approche dans les milieux politiques et administratifs incite ou contraint les intérêts à se*

---

[1] LAX D.A., SEBENIUS J.K. (1995) Op. cit

[2] RUMPALA Y. (2000) Op. cit. p. 2. Voire également RUMPALA Y. (1999) *Questions, écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, une analyse intersectorielle*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 698 p. ou RUMPALA Y (2003) *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, 373 p.

[3] CALLON M. (1986) *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*, L'année sociologique, n. 36, pp. 169-208

déplacer, ou tout au moins à intégrer cette nouvelle dimension pour se maintenir [1]». Mais Yannick RUMPALA ajoute également que chaque acteur se doit de réunir autour de lui suffisamment de parties prenantes pour faire admettre sa traduction du développement durable, sachant que ces ralliements se font à partir de conceptions pour le moins hétérogènes. « *Schématiquement*, nous dit RUMPALA, *ce système d'alliances entre les différents acteurs peut être décrit comme un ensemble de détours vers une démarche axée sur le développement durable, laquelle tend à devenir un point de passage obligé (PPO) :* [2]»

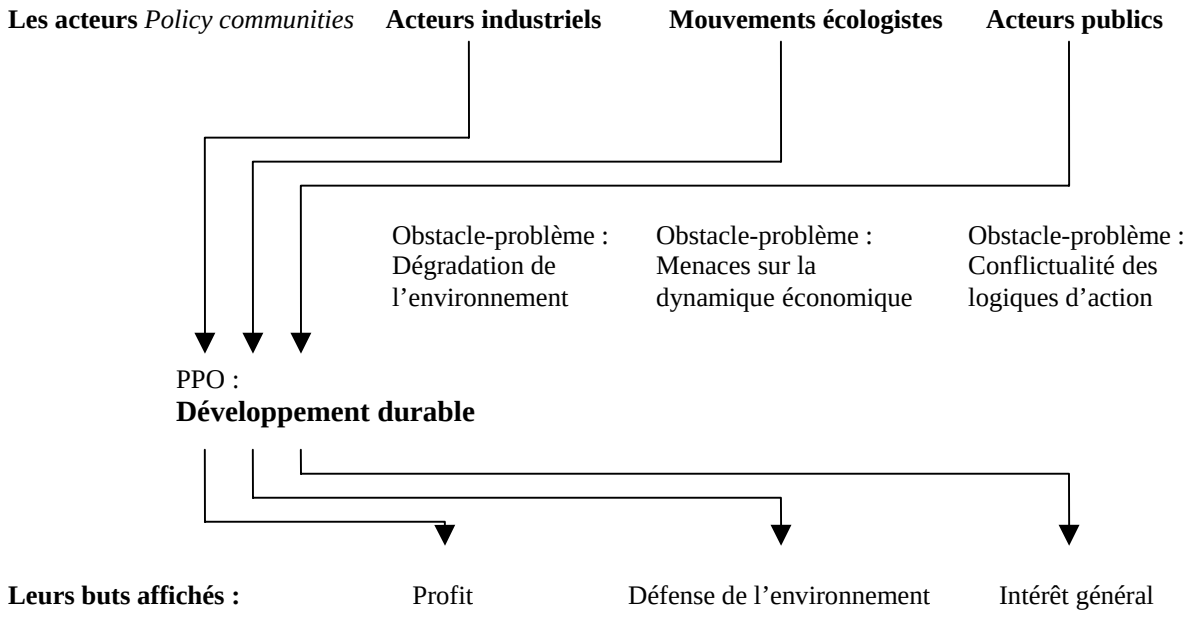


Figure 11 : Le développement durable : un point de passage obligé ?Selon RUMPALA (2001)

RUMPALA considère ainsi trois principaux groupes d'acteurs (industriels, mouvements écologistes et acteurs publics) dont les intérêts sont divergents (« faire des profits », « défendre l'environnement » et « défendre l'intérêt général ») et qui sont confrontés à des problématiques opposées : on reproche aux industriels de dégrader l'environnement, aux écologistes de menacer la dynamique économique, tandis que les acteurs publics se voient dans l'obligation de gérer les conflits potentiels entre ces logiques d'action. Afin de favoriser l'appropriation de cette « valeur nouvelle » qu'est le développement durable, ses promoteurs peuvent alors agir de la même manière que les scientifiques décrits par Michel CALLON : le développement durable devient alors un point de passage qui permet de contourner les problématiques auxquels sont confrontés les différents acteurs tout en leur permettant de garder les mêmes objectifs (objectifs qui sont reformulés différemment à travers la notion de développement durable).

L'hypothèse ainsi dessinée a cela de particulièrement intéressant qu'elle met l'accent sur la question de l'appropriation du développement durable par les différentes parties prenantes. Elle nous amène également à nous poser deux questions :

- quels sont les éléments qui permettent le consensus autour du développement durable (les valeurs communes et impondérables qui ont été retenues par tous les acteurs et qui constituent l'armature de ce PPO) ?

[1] RUMPALA Y. (2000) Op. cit. p.9
[2] RUMPALA Y (2000) Op. cit. p.9

- quelles sont les interprétations qui sont faites par les différents acteurs du développement durable (les valeurs divergentes qui permettent d'établir une typologie des approches du développement durable) lors de ce « détour » ?

1.3.2 Eléments du consensus, stabilisation du concept : le rôle des acteurs publics et l'apparition du triptyque environnement – social - économie

Le cas spécifique de la France semble indiquer que les acteurs publics n'ont pas été très prompts à s'approprier la notion de développement durable. Les engagements pris à Rio ont en effet mis un certain temps avant de trouver des traductions effectives en matière de politique publique dans notre pays. Malgré cette lenteur, le développement durable s'est cependant progressivement imposé, d'abord au niveau international (intégration dans les politiques des Nations Unies puis de la Commission Européenne) puis sur le plan national. L'appropriation du développement durable par ces acteurs publics va ainsi se traduire dans les années 1990 par la formulation d'un « point de passage obligé » qui consiste en une traduction du développement durable la plus fédératrice possible (c'est à dire permettant l'adhésion du plus grand nombre).

- **Un concept imposé par le haut : l' intégration du développement durable dans les appels à projet des acteurs publics, ou comment fabriquer un PPO**

La notion de point de passage obligé semble particulièrement pertinente dans le cas du développement durable puisqu'il s'agit là, plus que jamais, d'étudier une valeur qui – bien qu'issue d'un processus de négociation de type coopératif – a été proposée par un organisme international qui pour en assurer l'appropriation dispose de certains moyens de pression (d'incitation, dirons les plus diplomates). Ces moyens ont permis de faire du développement durable le point de passage obligé évoqué précédemment, grâce à un processus descendant (de l'international au local). Bien que relativement lent au démarrage, à cause peut-être du peu de pouvoir politique et coercitif des Nations Unies, ce processus s'est accéléré avec la prise de relais effectuée par les Etats nations.

Les Nations Unies : inviter et inciter à l'appropriation du développement durable

On conviendra en effet qu'il existe généralement deux façons d'amener des acteurs à s'approprier une valeur ou un mode de pensée nouveau : l'incitation ou la coercition. Les Nations Unies ne disposant pas des seconds moyens (et ceux-ci étant par ailleurs contraires à une logique coopérative) c'est sur le mode de l'incitation que l'ONU a tenté d'imposer le développement durable à partir de la Conférence de Rio. L'Agenda 21 et la déclaration de Rio sont bien entendu la meilleure illustration d'une invitation à s'engager sur la voie du développement durable. Mais au-delà de l'invitation, qui n'engage finalement pas à grand chose, l'incitation consiste à mettre en œuvre des moyens pour orienter un comportement[1]. Ces moyens, les Nations Unies en disposent en particulier à travers leurs programmes d'action. A partir de Rio, le développement durable va donc être mis au cœur des priorités

[1] L'incitation est définie comme « *Ensemble de moyens (diminution de la pression fiscale, subvention, etc.) mis en œuvre pour orienter le comportement économique des individus et des entreprises* », in REY-DEBOVE J., REY A. (1993) *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Ed. Dictionnaire le Robert, 2551 p.

d'action, et systématiquement inclus dans les objectifs du PNUE et du PNUD[1], avant de devenir une condition d'intervention et d'attribution de financements.
A partir de cette époque on observe ainsi une multiplication des discours relatifs au développement durable dans nombre d'organismes internationaux proches des Nations Unies ainsi que dans certaines organisations non gouvernementales soumises à leur aide financière.

L'Etat français et le développement durable

Comme nous l'avons évoqué, l'intérêt de la France pour le développement durable fut relativement tardif. La France n'était pas représentée dans le cadre de la CMED, et seuls deux experts furent consultés pour la rédaction du rapport BRUNDTLAND. On ne trouve quasiment pas trace ni mention du développement durable dans les politiques françaises du début des années 1990. Assimilé vaguement aux problématiques environnementales[2], puis aux problématiques d'aide au développement[3], le terme reste flou même après Rio. Puis le développement durable va progressivement émerger dans les sphères politico-administratives avant de s'imposer sous différentes formes, à la fois institutionnelles, législatives et incitatives.
Le premier geste véritablement significatif de la part du gouvernement sera la création, en avril 1994, de la Commission Française du Développement Durable (CFDD). Il est intéressant de noter qu'à l'origine, cette commission était envisagée dans son premier décret comme un organe de négociation[4]. Après les élections présidentielles de 1995 et le changement de gouvernement, la CFDD sera rattachée au ministère de l'environnement et placée sous la présidence de Christian BRODHAG, puis celle de Jacques TESTART.
Entre temps, le développement durable a fait son entrée dans la loi française par l'intermédiaire de la loi BARNIER[5], qui reprend dans son introduction, quasiment mot pour mot, la définition du développement durable donnée par le rapport BRUNDTLAND (du moins la première partie de la définition relative à la solidarité entre générations). L'évolution historique de la notion de gestion patrimoniale à celle de développement durable s'inscrit parfaitement dans les textes à travers l'adoption de la Loi BARNIER. Au-delà de la définition consensuelle du rapport BRUNDTLAND, quatre grands principes sont également introduits dans la loi :
- celui de précaution
- celui d'action préventive et de correction
- celui du pollueur payeur
- celui de participation des citoyens

Les références explicites au développement durable vont ensuite se multiplier dans les textes de loi, notamment après 1997 avec le retour de la gauche au gouvernement et le vote des lois CHEVENEMENT[6], VOYNET[1] et GAYSSOT[2].

---

[1] Programme des Nations Unies pour l'Environnement et Programme des Nations Unies pour le Développement ; rappelons que le PNUE et (surtout) le PNUD sont les des deux principaux programmes d'action soutenus par les Nations Unies
[2] Une référence aux travaux internationaux sur le développement durable apparaît dans le Plan National pour l'Environnement présenté par Brice LALONDE en 1990, sans mention spéciale de volonté d'application au cas français
[3] selon RUMPALA Y (2000) Op. cit. p.5
[4] Le premier décret constitutif date de mars 1993 (décret n. 93-744 du 29 mars 1993 *portant création de la commission française du développement durable*, J.O. 30 mars 1993, p. 5610) et sera révisé suite au changement de gouvernement, avant même que soient nommés les membres de la CFDD. La composition de la CFDD sera modifiée par décret du 21 janvier 1994 afin notamment d'en limiter le nombre de membres.
[5] Loi 95-101 du 02 Février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*
[6] Loi 99-586 du 12 Juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*

La loi VOYNET, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), va beaucoup plus loin dans l'intégration du concept dans le cadre législatif en définissant de nouveaux modèles de développement et d'aménagement du territoire. Une partie essentielle du texte officialise le rôle central des collectivités locales dans le processus de concrétisation et d'application du concept de développement durable, répondant en cela au chapitre 28 de l'Agenda 21.
Enfin, plusieurs actions visant à encourager l'appropriation du développement durable vont être tentées, dans l'idée de pousser les acteurs de terrain à se mobiliser sur cette question. En particulier, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), sous la tutelle de Dominique VOYNET, va lancer à partir de 1997 deux appels à projet sur les « *outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* ».
Le changement de gouvernement opéré suite aux élections présidentielles de 2002 ne va pas pour autant rompre cette dynamique. Notons tout de même que la CFDD, dont les avis (sans doute jugés trop indépendants du pouvoir politique) n'étaient pour ainsi jamais pris en compte, a été dissoute à cette époque suite à la démission de la plupart de ses membres actifs. Malgré cette fausse note, le développement durable a continué à s'imposer. Il faut dire qu'en se faisant remarquer par un discours particulièrement éloquent lors du second Sommet de la Terre à Johannesburg, en 2002 (Rio + 10), le président de la République française ne pouvait pas facilement se désengager de la voie initiée par les gouvernements précédents en faveur du développement durable. La mesure la plus spectaculaire fut sans doute la création d'un Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), en lieu et place du précédent MATE. Le ministère sera d'ailleurs affublé pendant un court instant d'un secrétariat d'Etat au développement durable. Mais c'est surtout la création d'un Conseil National du Développement Durable (CNDD), chargé de l'élaboration d'une Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) qui marquera le plus clairement l'engagement de l'Etat français à cette époque.
Notons au passage que la Commission Européenne n'est pas non plus pour rien dans cette évolution du contexte français. Dès le milieu des années 1990 l'Europe a accéléré ce mouvement d'appropriation « par le haut » en intégrant le développement durable au cœur de sa politique et en le traduisant en critère d'attribution de financement dans nombre de ses appels à projet, ainsi que dans la législation communautaire.
Dès la fin des années 1990, sous l'impulsion de ce mouvement cumulé des gouvernements nationaux et des organismes internationaux, le développement durable est ainsi devenu pour nombre d'organismes publics, parapublics, associatifs et même privés une référence incontournable.

- **Les acteurs publics et la recherche d'une traduction fédératrice du développement durable : le triptyque environnement - social - économie.**

Si on en croit RUMPALA, la formation par les milieux politico-administratifs d'un point de passage obligé « *incite ou contraint les intérêts à se déplacer, ou tout au moins à intégrer cette nouvelle dimension pour se maintenir* [3]». Cela signifie également que ce PPO doit rassembler un large consensus autour d'un certain nombre de valeurs communes, et ce malgré les très fortes disparités d'intérêts et de points de vue qui séparent notamment une partie du monde économique des militants écologistes. Or, si la définition du Rapport BRUNDTLAND semble faire l'unanimité, l'agrégat de valeurs proposé par les Nations Unies à travers les 27

[1] Loi 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*
[2] Loi 2000-1208 du 13 Décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*
[3] RUMPALA Y. (2000) Op. cit. p.9

principes de la déclaration de Rio s'avère peu lisible. A partir de 1992, au contact du terrain et à l'initiative en particulier des milieux politico-administratifs, la définition du développement durable donnée par le rapport BRUNDTLAND va progressivement se compléter de trois objectifs, auxquels sont accolés plusieurs principes.

La recherche d'un consensus : une définition, trois objectifs, trois principes

Il serait faux de faire remonter l'apparition du triptyque environnement – social – économie au début des années 1990. En réalité, l'UICN, inventeur du terme à son origine, mentionnait déjà en 1980 combien il était nécessaire de « *tenir compte des facteurs sociaux et écologiques, ainsi que des facteurs économiques* [1]». Ces trois dimensions du développement durable étaient donc préexistantes à la volonté des acteurs publics à – pour paraphraser une fois de plus RUMPALA – « *agréger suffisamment d'intérêts autour de leur traduction pour la faire admettre* [2]». Néanmoins, cette traduction ne sera pas retenue par les Nations Unies dans le processus de négociation jusqu'à Rio, la problématique restant axée autour de deux pôles (environnement et développement), et non trois. Cette approche va donc ressurgir après Rio[3] afin de favoriser l'appropriation du développement durable et améliorer sa lisibilité.

En France, c'est en particulier Christian BRODHAG qui va populariser cette traduction du développement durable dans les sphères publiques, notamment lorsqu'il sera amené à présider la CFDD à partir de janvier 1996. Cette approche du développement durable, qui vise à situer la soutenabilité comme étant à l'intersection des sphères économique, sociale et environnementale, va rapidement connaître un énorme succès. L'officialisation du concept et sa parution dans les lois a eu pour mérite de forcer le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement à donner sa propre définition du concept. Dans une réponse ministérielle datant de juin 1998, la ministre a ainsi défini le développement durable selon les termes de la définition du rapport Brundtland (déjà présente dans la Loi BARNIER), lui attribuant par ailleurs comme objectif de « *permettre à tous les peuples de la planète d'accéder à un niveau satisfaisant de développement social et économique, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement, les espèces et les milieux mieux préservés*[4] ». Un commentaire fait dans le Code permanent Environnement et Nuisances suggère que « *la protection de l'environnement (...), la cohésion sociale et un développement économique susceptible de modifier les modes de production et de consommation sont les trois pôles du développement durable*[5] ». Dominique VOYNET va confirmer cette traduction et cette approche triptyque en affirmant que le développement durable doit se fixer des « *objectifs d'équités sociale, d'efficacité économique et d'amélioration de l'environnement* [6]».

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement va d'ailleurs s'empresser d'officialiser cette traduction du développement durable en affichant en couverture de son appel à projets sur les « *outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux* » la traduction schématique de cette approche de la soutenabilité :

---

[1] UICN (1980) Op. cit. p.9

[2] RUMPALA Y. (2000) Op. cit. p. 9

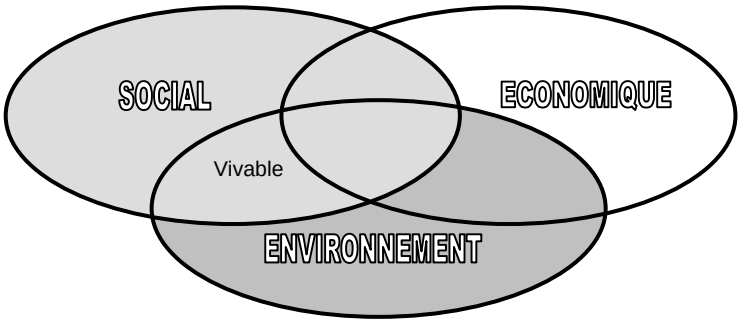
[3] La Commission des Communautés Européenne, en 1992, précise que le concept de développement durable renvoie à « *une politique et une stratégie visant à assurer la continuité dans le temps du développement économique et social, dans le respect de l'environnement* » in COM (1992) *Vers le développement soutenable*, COM(92) 23, vol.2, 30.03.1992 ; mais là encore, bien que les trois sphères soient identifiées, elles restent comme dans l'Agenda 21 regroupées en deux pôles : le développement humain (social et économique) et la durabilité écologique.

[4] Réponse ministérielle n. 6471, JO Sénat, Q du 4 juin 1998

[5] *Code permanent Environnement et Nuisances*, feuillets 120 (15 février 2000), Editions législatives, p. 6743

[6] VOYNET D., in MATE (1998) *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux, Dossier de présentation*, MATE, 110 p.

*Le développement est "**durable**" s'il est conçu de manière*
à en assurer la pérennité du bénéfice pour les générations futures



Solidarité – Précaution - Participation

Figure 12 : Le développement durable selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l' Environnement[1]

Le développement durable se résume alors à une définition, celle du rapport BRUNDTLAND (légèrement modifiée dans ce schéma, sans doute pour être plus « digeste »), trois objectifs (ceux décrits par Dominique VOYNET) auxquels sont enfin rattachés trois principes, rescapés en particulier de la déclaration de Rio : le principe de solidarité, le principe de précaution et le principe de participation[2] (qui sera qualifié de gouvernance par certains).
A bien des égards, on peut considérer que le développement durable atteint ici sa forme optimale du point de vue de sa consensualité. L'aspect le plus paradoxal tient sans doute au fait que, tout en se précisant sensiblement, les contours du développement durable se sont également élargis, ou plus précisément assouplis, au cours de ce processus de transformation en un point de passage obligé. Sans doute dans l'espoir de permettre une appropriation la plus large possible du concept ?

Le triptyque environnement – économie – social : la porte ouverte à une appropriation compétitive du développement durable ?

Il semble aujourd'hui évident que le développement durable ne peut plus se considérer en dehors de ce champ conceptuel qui, à force de répétition, d'imitation et de récupération, s'est progressivement stabilisé. Le rôle des acteurs publics dans la formulation de cette traduction du développement durable sous sa forme triptyque a d'ailleurs grandement participé à officialiser cette version des faits. Néanmoins, on est en droit de se demander pourquoi et comment cette traduction s'est imposée. Bien que largement absent de la littérature sur le sujet, ce débat semble pourtant fondamental. Il est notamment particulièrement frappant de constater que le développement durable, issu d'une négociation qui pendant plus de vingt ans s'est acharnée à se définir autour d'une dualité anthropico-écologique (traduite sous la forme *Homme - Nature*, puis *environnement - développement*) s'est tout à coup transformé en l'expression d'une question non plus à deux mais à trois composantes.

[1] Selon le Ministère, in MATE (1998) Op. cit. page de couverture
[2] Notons au passage que ces trois principes étaient déjà retenus dans la loi BARNIER et accompagnaient la définition du rapport BRUNDTLAND. Par contre, le principe pollueur – payeur, présent dans la loi BARNIER, a ici disparu.

Catherine VINAY, dans la relecture de l'Agenda 21 qu'elle opère dans sa thèse, affirme que ce document invite à une représentation du développement durable comme « *intersection des sphères économiques, sociales et environnementales* [1]», s'empressant par la suite d'offrir une représentation schématique du développement durable identique à celle qu'en a fait le MATE. Ce qui tendrait à faire croire que cette approche triptyque remonte à l'Agenda 21, et serait donc la concrétisation de ces vingt années de réflexion. Or, comme nous l'avons évoqué précédemment, l'Agenda 21 des Nations Unies consacre précisément deux de ses quatre sections aux dimensions du développement durable[2] : sa dimension socio-économique (Section 1) et sa dimension de conservation et de gestion des ressources (Section 2). Autrement dit une dimension anthropique (liée au développement) et une dimension écologique (lié à la durabilité des ressources). C'est en toute logique, et dans la continuation des vingt années de réflexion qui se sont articulées autour de cette dualité, que l'Agenda 21 propose de décliner le développement durable sous ces deux aspects[3]. Plusieurs questions restent donc en suspens : pourquoi la sphère économique s'est-elle rendue autonome de la sphère sociale ? Pourquoi se retrouve-t-on aujourd'hui avec deux dimensions anthropiques (économique et sociale) et une seule écologique ?
Ces questions, systématiquement esquivées, méritent néanmoins d'être soulevées. Peut-être apparaîtront-elles anecdotiques à certains. Mais eu égard à l'impact considérable que ce déséquilibre soudain a créé dans la perception de la problématique, et considérant que ce déséquilibre n'est pas neutre dans la question de l'évaluation (ce que nous nous proposerons d'illustrer par la suite), il nous a semblé important d'évoquer ce problème dès à présent.

Ainsi, confronté au terrain, le développement durable s'est peu à peu défini un cadre conceptuel suffisamment consensuel pour lui permettre de rencontrer un succès optimal[4]. Devenu suffisamment alléchant[5], facilement appréhensible et malléable, auréolé de bonnes intentions, et assurant enfin à chaque organisme s'en revendiquant l'assentiment et la générosité des acteurs publics, le concept de développement durable a connu dès lors un essor assez spectaculaire.

1.3.3 Du consensus à l'éclatement des approches : vers une appropriation compétitive du développement durable ?

C'est surtout à partir de la seconde moitié des années 1990 que le développement durable va véritablement devenir un point de passage obligé pour un grand nombre d'organismes publics et parapublics, mais également privés. C'est par exemple dans ce contexte que le Comité 21 est créé en France en 1995, avec pour vocation de suivre les avancées réalisées en matière de développement durable sur le territoire national. Constitué de quatre collèges réunissant les représentants des mondes de l'entreprise, des collectivités locales, des associations et du monde de la recherche, cette association est emblématique du très large

[1] VINAY C. (1999) Op. cit. p. 128
[2] les deux suivantes étant, rappelons-le, consacrées aux acteurs et aux moyens à mettre en œuvre
[3] Rappelons ici l'intitulé de la Conférence de Rio, qui traitait bien d'Environnement et de Développement, et non d'environnement, d'économie et de social (il en va de même de la Commission BRUNDTLAND, bien entendu). Notons tout de même que le Chapitre 40 de l'Agenda 21 suggère la nécessité de s'attaquer de front à ces trois questions ; mais l'Agenda 21 considère les données sociales et économiques comme deux questions d'un même système humain, et non comme deux systèmes désolidarisés.
[4] On peut noter à ce sujet que plus un PPO est consensuel et interprétable de différentes manières (plus il est souple, pour ainsi dire) et plus la probabilité d'une large adhésion est envisageable, puisque le « détour » évoqué par Yannick RUMPALA devient alors moins contraignant.
[5] Notons au passage que le fait de considérer le développement durable comme une nouvelle valeur (*creating value*) n'est pas simplement une vue de l'esprit puisque la référence à ce terme a sans doute permis à nombre d'organismes de décrocher plus aisément des financements publics à partir du milieu des années 1990.

rassemblement qui s'est opéré à partir de cette époque autour du « PPO développement durable ». Parmi ses presque 200 membres, le Comité 21 compte aussi bien des associations écologistes militantes (WWF, les Amis de la Terre) que des multinationales aux convictions humanistes et écologistes un peu plus étonnantes (on a ainsi pu trouver au fil des ans, parmi ses adhérents, des entreprises telles Mc Donald's, Total-Fina-Elf, Aventis, le Crédit Lyonnais ou encore EDF).

Cette convergence d'intérêts a de quoi surprendre. Elle illustre en fait la grande souplesse d'interprétation laissée par le développement durable. Car plus que tout, ce consensus de façade cache en fait une lutte sémantique acharnée opposant en particulier industriels et mouvements écologistes dans une tentative d'appropriation compétitive de cette valeur nouvelle[1]. D'une longue phase de construction coopérative, le développement durable va alors passer à une phase d'appropriation compétitive acharnée.

Il faut dire que les débats d'appropriation sur la soutenabilité avaient commencé à agiter certaines disciplines académiques (en particulier l'économie) bien avant Rio. Dès 1989, on recensait déjà plusieurs dizaines d'acceptions différentes du terme « développement durable [2]». Mais à partir du milieu des années 1990 ce débat va largement s'ouvrir à l'ensemble de la société civile. Ainsi, au-delà du consensus décrit précédemment, on pourrait facilement affirmer que presque chaque acteur se réfère à une interprétation du développement durable qui lui est propre. Bien qu'il soit difficile d'établir une typologie de ces différentes perceptions nous essaierons ici d'illustrer les divergences de perception rencontrées sur le terrain. A l'appui de quelques textes et témoignages particulièrement évocateurs, on peut en effet tenter de dégager deux tendances « extrêmes », marquant chacune la limite d'un spectre très large. La première approche s'appuie sur un paradigme scientifique de type rationaliste, très anthropocentré et marquée par la prédominance de la science économique, qui se caractérise par la croyance en une *croissance éternelle* permise par le progrès anticipé des sciences et des techniques. La seconde approche s'appuie sur un paradigme scientifique de type systémique, beaucoup plus environnementaliste et qui se caractérise, elle, par la croyance en une alternative davantage axée sur la remise en cause des modes de développement dans un monde écologique aux dimensions finies[3].

- **Approche technico-économiste et néoclassique : le développement durable ou la quête d'une croissance éternelle**

La première approche, que nous qualifierons de « technico-économiste », repose sur un fondement rationaliste et une lecture analytique des problèmes posés. Elle place l'économique au centre des préoccupations du développement durable, prônant l'idée d'une croissance infinie, souvent amalgamée avec la notion de progrès.

Un discours centré sur l'économie : quelques exemples…

Cette approche du développement durable tend à donner un rôle central aux facteurs économiques : à chaque problème environnemental ou social existe une réponse scientifique et technique ayant une justification économique. Un pan entier de la société civile semble d'ailleurs abonder dans le sens de cette centralité de la question économique dans les

[1] Comme l'affirme Christophe BOUNI, c'est « *dans ses définitions théoriques et ses modalités pratiques d'application que le développement durable échoue à devenir une notion consensuelle* » BOUNI C. (1996) *Développement durable et macro-systèmes d'information : des comptes environnement à l'aide multicritère à la décision*, Thèse de doctorat de science économique, Université Paris 1, 551 p. (p. 36)

[2] PEZZEY J. (1989) *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*. World Bank, Environment Department, Working paper n. 15.

[3] Notons qu'on retrouve ici, bien entendu, sensiblement les mêmes positions idéologiques que celles évoquées précédemment et qui s'opposaient déjà avant les années 1970, mais réarticulées autour d'un terme commun

préoccupations du développement durable. Catherine VINAY illustre cette approche à travers l'énoncé d'un certain nombre de témoignages recueillis sur le terrain. Ainsi, une personne de la Direction du Tourisme de la Région Rhône-Alpes avoue à propos du développement durable avoir « *une vision plus économique qu'environnementaliste* », ajoutant que, selon lui, *« la durabilité passe avant tout par le fondement économique : est durable ce qui est économiquement fondé, bien calculé, bien pensé (…). Ce qui nous importe, c'est la faisabilité économique et sur le long terme des outils qu'on est encore à même soit d'aménager ex-nihilo, soit d'améliorer (…). Je pense que la durabilité viendra de l'économie avant de venir de la protection de l'environnement. Il faut montrer que l'environnement a une valeur économique*[1] ».

Dans ce même ouvrage, cette prépondérance de l'économique est justifiée par un responsable de la Chambre Régionale d'Agriculture Rhône-Alpes, qui précise (à propos toujours du développement durable) que « *l'aspect économique est prépondérant* » affirmant par ailleurs qu'« *on ne fera pas d'environnement ou de social sans… si l'économie va bien, on fait de l'environnement, c'est aussi simple que ça*[2] ».

Jacques BOURDILLON, défendant la politique autoroutière de la France, prend fermement position dans le cadre de cette logique technico-économique en dénonçant l'attitude *irrationnelle* des environnementalistes. Après avoir fermement soutenu qu' « *on oublie toujours que les autoroutes ont de nombreux effets positifs sur l'environnement : elles contribuent notamment à la mise en valeur du patrimoine et du paysage français*[3] », il s'insurge contre les « *dogmes écologistes* », exhortant les polytechniciens dont il est, sur les questions d'environnement et de développement durable, à « *ne pas renoncer à la croissance (…) dont l'humanité a le plus grand besoin, même sous prétexte de soutenabilité*[4] ».

L'UFIP (Union Française des Industries Pétrolières) considère quant à elle que « *la fiscalisation des émissions industrielles sous la forme d'une écotaxe industrielle serait contraire à l'esprit du développement durable qui prône la conciliation des exigences environnementale, économique et sociale*[5] » ; ce qui sous-entend clairement que le fait de nuire à l'efficacité économique sous prétexte de protection de l'environnement ne relève pas du développement durable...

Toujours dans la même veine, certains ont préféré supprimer la notion même de développement dans leur discours (terme souvent considéré comme trop ambigu), pour la remplacer par la notion de *croissance durable* (*sustainable growth*). Georges BENKO assimile d'ailleurs les termes de développement et de croissance, en affirmant que « *le développement durable est une vision de l'action économique, de l'aménagement et de l'organisation sociale associant à la fois la croissance économique et la préservation de la nature*[6] ». De nombreux acteurs se sont ainsi emparés des termes de *sustainable growth* ou de *croissance durable* (ou soutenable) dans leurs politiques de communication, parmi lesquels la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, un certain nombre de grands groupes industriels (représentés par exemple par l'U.S. Global Leaders Growth Fund) et certains économistes (Institute for Economic Analysis, par exemple).

Pour l'ensemble de ces acteurs du monde économique, la vocation première du développement durable consiste donc à pérenniser la croissance économique et à sauvegarder le système technico-économique dans son fonctionnement actuel (en prenant

---

[1] GERIN J-P., propos recueillis par VINAY C. le 22/07/1996, in VINAY C. (1999) Op. cit. p. 157

[2] VINATIER M., propos recueillis par VINAY C. le 27/01/1997, in VINAY C. (1999) Op. cit. p. p. 157

[3] BOURDILLON J. (1996) *Notre environnement n'est-il pas trop précieux pour être confié à des écologistes ?* La Jaune et la Rouge, 1996 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.x-environnement.org/Jaune_Rouge/JR96/bourdillon.html)

[4] BOURDILLON J. (1996) Op. cit. p. 3

[5] UFIP (2001) *Changement climatique : plus d'efficacité énergétique sans écotaxe industrielle*, communiqué, avril 2001

[6] BENKO G. (2000) *Développement durable et systèmes productifs locaux*, Aménagement et Nature, n. 139, pp. 61-76

accessoirement en compte les questions environnementales et sociales). Cette approche, qui tend à rendre à l'économie une place centrale dans le processus de développement durable (au détriment des sphères sociales et environnementales : Figure 13) est qualifiée par certains économistes de soutenabilité faible.

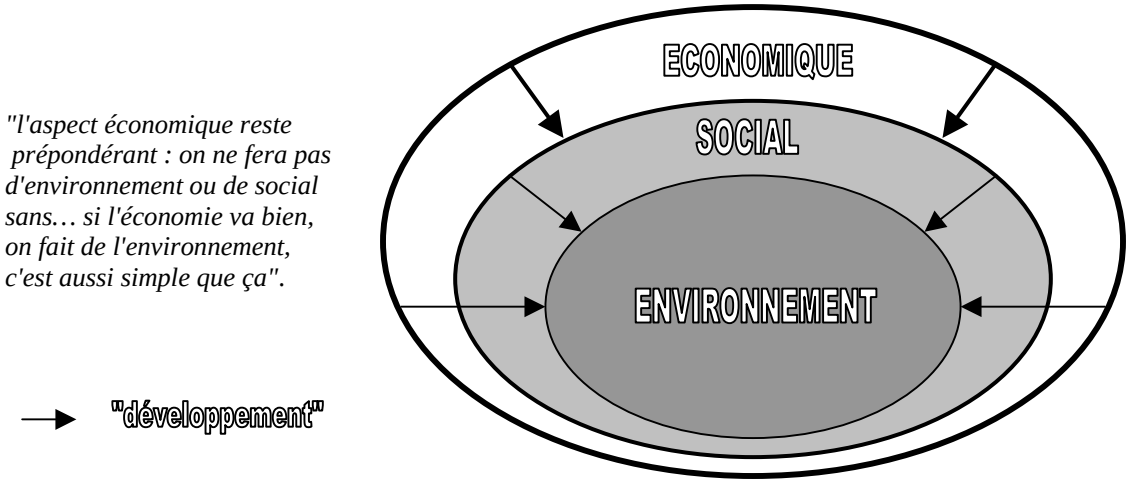


Figure 13 : L'approche dite de « durabilité faible » (support économique)

<u>Un discours légitimé par des théories économiques : l'approche néoclassique du développement durable.</u>

Rappelons-le, une partie des économistes et des partisans de l'approche analytique classique ont d'abord vu d'un très mauvais œil l'émergence du développement durable, comme l'illustre l'Appel d'Heidelberg qui dénonçait à l'époque (en 1992, pendant la Conférence de Rio) « *l'émergence d'une idéologie irrationnelle, qui s'oppose au progrès scientifique et industriel, et nuit au progrès économique et social* »[1].

Mais la protestation, bien que spectaculaire[2], fut vaine. La machine onusienne lancée, le développement durable imposé comme point de passage obligé, il ne restait plus d'autre choix à ces « défenseurs du progrès » qu'à accepter ce nouveau paradigme et, surtout, à tenter d'opérer une relecture du concept de développement durable allant dans le sens d'une centralité de la question économique[3]. Une opération qui fut aisément menée à bien grâce au recyclage habile de quelques théories classiques et néoclassiques préexistantes, allant de la règle de HOTELLING[4] sur la gestion optimale des gisements fossiles à la règle de HARTWICK[5] et les théories de SOLOW[6] sur l'allocation intergénérationnelle des ressources naturelles.

---

[1] *Appel d'Heidelberg* (1992), second paragraphe.

[2] Rappelons que l'Appel d'Heidelberg, qui équivaut pour certains à une forme de « négationisme écologiste », était signé par une pléiade de scientifiques et d'intellectuels, dont de nombreux prix Nobel. Les médias, en particuliers les médias français, donnèrent un écho spectaculaire à cette rébellion, allant parfois jusqu'à relayer la conférence de Rio au second plan de l'actualité, derrière l'Appel. Ces mêmes médias furent d'ailleurs beaucoup plus discrets lorsque des doutes quant aux motivations réelles des instigateurs de l'appel d'Heidelberg furent révélés…

[3] Notons au passage que c'est en particulier à cette époque que la représentation du développement durable se généralise sous la forme de l'expression d'une problématique à trois composantes, dont une économique

[4] HOTTELLING H. (1931) *The economics of exhaustible resources*, The journal of political economy, vol. 39, n.2, pp. 137-175.

[5] HARTWICK J.M. (1977) *Intergenerational equity and the investing rents from exhaustible ressources*, The american economic review, vol.67, n.5, pp. 972-974.

[6] SOLOW R.M. (1986) *On the intergenerational allocation of natural resources*, Scandinavian Journal of Economics, vol. 88, n.1., pp. 141-149

L'approche néoclassique du développement durable se base en particulier sur la théorie utilitariste du bien-être : il s'agit de pérenniser le bien être des générations actuelles et futures, en la qualifiant de manière normative à travers la notion d'utilité, elle-même quantifiable et exprimable en terme de consommation[1]. Pour les économistes néoclassiques, il s'agit donc de reproduire dans le temps les conditions nécessaires à la consommation (ce qui répond à la question des *besoins* évoquée notamment par la définition du rapport BRUNDTLAND).

La prise en compte de la limite des stocks s'opère via le recyclage (c'est le cas de le dire !) d'une vieille loi de l'économie classique et néoclassique, énoncée par RICARDO[2] en 1817 et consolidée par le néoclassique HOTELLING dans les années 1930, puis revenu sur le devant de la scène suite à la crise pétrolière dans les années 1970 et 1980. La théorie de HOTELLING s'inscrit dans une logique très utilitariste et repose sur le thème de la rareté. Elle est valable dans le cadre classique de la rationalité économique, et suppose notamment une information parfaite du gestionnaire quant à l'état du stock utilisé, de l'évolution des changements technologiques et du niveau de demande futur. Ces données lui permettent d'atteindre une optimisation de la valeur monétaire tirée de l'utilisation économique de la ressource (le prix évoluant en fonction de la rareté, si bien qu'à épuisement la demande s'annule, remplacée par l'apparition d'un substitut technologique).

Cette théorie sert de base au raisonnement de SOLOW et HARTWICK, qui la consolident en considérant le degré de substitution entre *actif d'environnement* et *capital artificiel*. Ces deux auteurs néoclassiques partent de l'hypothèse selon laquelle cette substitution est parfaite, ce qui signifie à peu de choses près que si toutes les rentes issues de l'exploitation de ressources naturelles non-reproductibles sont investies dans un capital artificiel reproductible (capital travail ou capital technologique, par exemple) alors une consommation constante peut-être assurée de génération en génération.

Pour ces auteurs, l'utilisation de ressources naturelles épuisables (ou même la disparition d'espèces vivantes) peut donc être considérée comme légitime à partir du moment où ces ressources servent à la création de capital (technologique ou financier) qui sera lui-même légué aux générations futures. Cette approche théorique de l'allocation intergénérationnelle des ressources naturelles épuisables a ainsi servi de base à la construction de l'approche néoclassique du développement durable[3]. La science et la technologie y jouent à nouveau un rôle central, puisque c'est en partie le progrès technologique qui permet d'assurer la substitution supposée entre actifs environnementaux et capital artificiel. A ce propos, PEZZEY note que « *si le taux de progrès technique est supérieur au taux auquel est actualisée l'utilité future, le sentier optimal correspondra à une croissance soutenue de la consommation dans les conditions de soutenabilité* [4]». Ce recentrage sur le rôle de la science et de la technologie va entraîner un vaste courant rationaliste en faveur d cette position.

---

[1] le principe de consommation étant considéré comme le concept central au sein du cadre utilitariste de l'économie néoclassique, comme le rappelle Christophe BOUNI, in BOUNI C. (1996) Op. cit, p. 48

[2] Dans ses (1817) RICARDO aborde la question à travers sa théorie de la rente, selon BOUNI C. (1996) Op. cit. p. 52. Voir notamment RICARDO (1993) , *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Flammarion, 520 p.

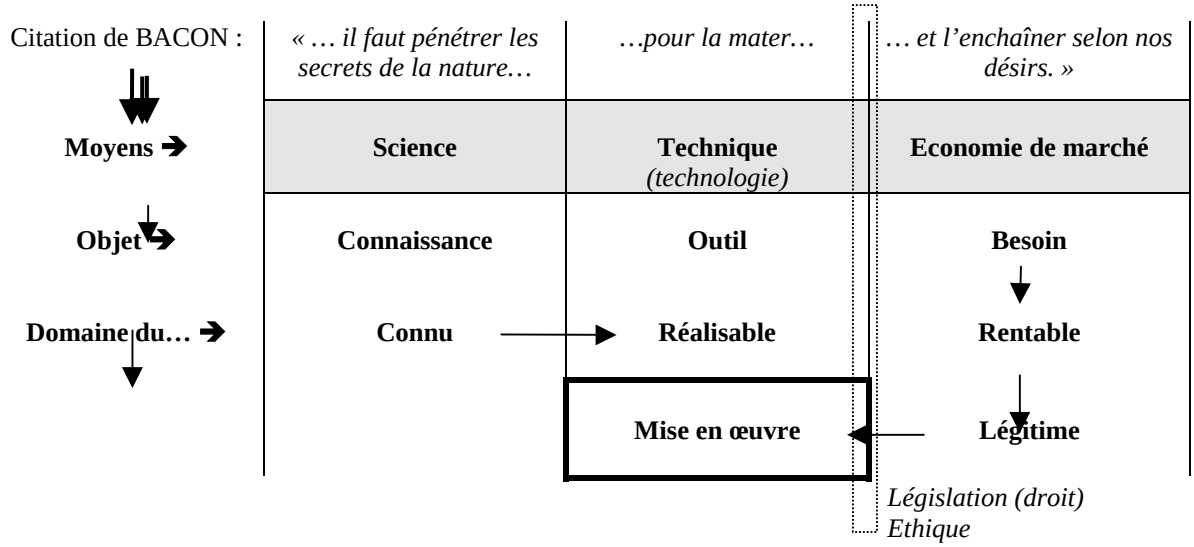
[3] On pourra se référer notamment au texte de Jean-Paul MARECHAL sur le sujet : MARECHAL J-P. (1996) *Le développement durable dans la pensée néoclassique*, in RENS I. (dir.) - SEBES (1996) *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg,270 p. (pp. 223-230)

[4] PEZZEY cité par BOUNI C. (1996) Op. cit. p. 55 Ce discours se rapproche également des arguments avancés par les tenants de la dématérialisation de l'économie, selon lesquels la tertiarisation et le progrès technique permettraient de désolidariser croissance économique et croissance des consommations de matière première et d'énergie ; Voir notamment WEÏZSACKER (von) E.U., LOVINS A.B., LOVINS H.L. (1997) *Facteur 4 : deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Terre vivante, 315 p.

Un discours soutenu par un fort courant rationaliste et analytique

Il est intéressant de noter que la plupart des promoteurs de cette approche anthropocentrée (pour ne pas dire « éconocentrée ») ne sont pas seulement des économistes néoclassiques mais bien encore davantage des scientifiques et techniciens se réclamant d'un courant intellectuel rationaliste, et fonctionnant sur un mode de pensée analytique, hérité en grande partie de la tradition cartésienne. Une fois de plus, l'article de BOURDILLON est à ce propos tout à fait explicite, en particulier lorsque le haut-fonctionnaire rappelle à quel point « *les polytechniciens sont porteurs de valeurs héritées de Descartes et des Lumières (l'objectivité), et aussi d'Auguste Comte et des saint-simoniens (la volonté de construire). Ils ne doivent en aucun cas renier ces valeurs, même lorsqu'il est question d'environnement…*[1] ». La science et la technique doivent ainsi permettre de résoudre à peu près tous les problèmes, comme le rappel BOURDILLON un peu plus haut dans son témoignage en critiquant ouvertement le principe de précaution (qui n'est autre qu'une remise en cause historique du rôle omniprésent de la science dans le processus de prise de décision).

La référence à DESCARTES est primordiale. Le père fondateur de la science moderne, dans son *Traité du Monde*, disait de cette dernière qu'elle entendait rendre l'homme « *maître et possesseur de la nature* ». Auguste COMTE (dont il est également fait allusion par BOURDILLON) s'inscrit dans la filiation directe de cette pensée. Le courant rationaliste contient donc dans ses germes l'asservissement de la nature aux besoins de l'homme. Cette idée de soumission a d'ailleurs été véritablement initiée par Francis BACON dans *La Nouvelle Atlantide* lorsqu'il affirme, non sans une certaine verve, que « *la Nature est une femme publique* » et que, par conséquent, « *nous devons la mater, pénétrer ses secrets et l'enchaîner selon nos désirs* [2]». La science pour « *pénétrer les secrets* » de la Nature, la technique pour la « *mater* » et l'économie comme reflet des « *besoins* » de l'homme : toute la pensée technico-économique revendiquée par BOURDILLON est déjà rassemblée dans cette citation fondatrice de BACON, qui aura servie de mot d'ordre à la société industrielle pour se développer.



Commentaire : La science et le marché se rencontrent sur le terrain de la technique (ou de la technologie). Dans ce schéma de pensée exclusif, l'économie détermine à elle seule la légitimité de la mise en œuvre d'un outil technique : est considéré comme rationnel ce qui est scientifiquement connu, techniquement réalisable et économiquement légitime (rentable). Seules la législation et « l'éthique » peuvent interférer à cette logique.

Figure 14 : La rationalité technico-économique : essai de schématisation à partir du discours de BACON dans « La Nouvelle Atlantide »

[1] BOURDILLON (1996) Op.cit

[2] BACON F. (1995) *La Nouvelle Atlantide*, Flammarion, 177 p. (parution originale en 1627)

C'est dans ce cadre que s'organise la critique du développement durable (*Appel d'Heidelberg*), puis sa relecture. Comme le signale Benjamin DESSUS, le message d'Heidelberg pouvait à peu de choses près se résumer à cette déclaration : « *Messieurs les politiques, donnez-nous les moyens de travailler, nous vous dirons, et nous serons les seuls à le faire, quels sont les choix rationnels que vous devriez effectuer*[1] ». Le fondement de la rationalité cartésienne et de l'approche analytique est rappelé dès le troisième paragraphe de l'Appel d'Heidelberg, où il est affirmé que « *l'humanité a toujours progressé en mettant la nature à son service et non l'inverse*[2] ». La rationalité est d'ailleurs le terme clé de cette déclaration, et les signataires demandent que « *la prise en compte, le contrôle et la préservation des ressources naturelles (…) soient fondées sur des critères scientifiques et non sur des préjugés irrationnels*[3] ». BOURDILLON, défendant fermement ce point de vue, ajoute que « *l'environnement sera d'ailleurs beaucoup mieux défendu par ceux qui gardent cette objectivité et cette volonté de croissance que par ceux pour qui l'amour de la nature n'est en fait qu'un alibi qui cache en réalité la peur de l'avenir et la haine de l'homme*[4] ». Plus récemment, c'est le danois Björn LOMBORG[5] qui s'est fait le porte-parole ultra-médiatique de ce courant de pensée rationaliste et anti-écologiste.
Anti-écologiste, en effet… Car l'ennemi est à présent clairement identifié pour ces tenants de la modernité : il s'agit des représentants « *des dogmes écologistes irrationnels* » et « *inhumains* », ceux-là même qui osaient remettre en cause la croissance et le rôle de la science et de la technique (les « *malthusiens, héritiers du club de Rome qui prônait la croissance zéro* » pour citer une dernière fois BOURDILLON). Ceux-là même à qui Luc FERRY[6] ou encore Claude ALLEGRE[7] s'attaquent régulièrement en France, et que Guy SORMAN, de son côté, n'hésite pas à qualifier *d'ennemis du progrès*[8]…

- **Approche environnementaliste et systémique : pour un développement humain écologiquement durable**

Au contraire de l'approche technico-économiste, l'approche écosystémique tend à considérer l'environnement comme facteur prioritaire et limitant. Les tenants de cette vision du développement durable insistent sur la nécessité de décloisonner les façons de penser et les disciplines, afin d'adopter une vision globale et systémique de la problématique *environnement – développement*.

Un discours ouvertement écologiste et écosystémique : quelques exemples…

L'approche du développement durable que l'on pourrait qualifier d'environnementaliste ou d'écologiste (ou d'écosystémique) est beaucoup plus diffuse, moins organisée, et fait l'objet d'un lobby moins fort que la précédente approche. Elle est surtout revendiquée par un certain nombre d'individus et d'Organisations Non Gouvernementales ayant pour vocation la protection de la Nature. Ce relatif manque d'enthousiasme sur la question du développement durable s'explique en partie par un refus de plus en plus évident de la part des mouvements écologistes d'apporter leur crédit à un concept qui semble leur échapper progressivement (et dont ils étaient pourtant les porteurs à l'origine, comme en témoigne la

[1] DESSUS B. (1996) *La science aux prises avec le politique*, pp. 86-92, in AUBERT (d') F. (1996*) Le savant et le politique aujourd'hui, un débat sur la responsabilité et la décision*, actes du colloque de la Villette, 7 juin 1996, ed. Albin Michel, 209 p.
[2] *Appel d'Heidelberg* (1992), troisième paragraphe
[3] *Appel d'Heidelberg* (1992), quatrième paragraphe
[4] BOURDILLON (1996) Op. cit.
[5] LOMBORG B. (2004) *L'écologiste sceptique : le véritable état de la planète*, Le cherche midi, 742 p.
[6] FERRY L (1992) *Le nouvel ordre écologique*, Grasset, 274 p.
[7] Voir notamment la préface de Claude ALLEGRE dans LOMBORG B. (2004) Op. cit.
[8] SORMAN G. (2001) *Le progrès et ses ennemis*, Fayard, 305 p.

première apparition du terme de développement durable dans le rapport de l'UICN). Ce désengagement est assez bien illustré par la position de Paul KINGSNORTH, directeur adjoint de la revue « *The Ecologist* », qui rejette en bloc la notion de durabilité et l'oppose même aux valeurs portées par l'écologie[1]. Les tenants de la décroissance tiennent sensiblement le même discours[2]. Les théoriciens de la négociation pourraient considérer qu'il s'agit là d'un refus de négociation, le développement durable offrant un cadre qui ne convient pas aux écologistes les plus durs (pas de zone d'accord possible).

Il n'empêche qu'un certain nombre d'ONG et d'individus, contre vents et marées, continuent à défendre cette approche environnementaliste du développement durable. Cette dernière se caractérise globalement par une centralité plus importante de la notion d'environnement, se traduisant par une remise en cause du système économique dominant basé sur la croissance et le développement de la technique. Le témoignage oral d'un responsable de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la NAture) illustre cette position lorsqu'il affirme à propos du développement durable que « *le développement économique croissant n'est visiblement pas le bon* ». Selon lui, « *le développement économique ne doit pas intervenir nécessairement. Il faut d'abord un équilibre. On voit après si une croissance est possible*[3] ». On retrouve fréquemment cette position qui consiste à rappeler que la priorité en terme de durabilité doit consister à imposer une prise en compte, avant toute autre chose, des équilibres de l'écosystème. Il s'agit là à peu de choses près des arguments avancés par le Club de Rome et qui consistent à rappeler que la croissance infinie n'est pas possible dans un monde aux dimensions écologiques finies. Ainsi, à l'affirmation qui consiste à dire « *si l'économie va bien, on fait de l'environnement* », il est répondu ici que le système économique ne peut être durable à moyen terme s'il menace son support écologique.

Une idée qui est assez bien résumée par Jean-Paul MARECHAL lorsque il rappelle, en référence aux travaux de René PASSET[4], que « *la sphère des activités économiques est incluse dans la sphère des activités humaines, elle même incluse dans la biosphère (…) ; la conséquence de cette relation d'inclusion est que l'activité économique ne saurait durer, et encore moins se développer sur le long terme si la nature (qui lui fournit gratuitement des ressources matérielles et énergétiques, ainsi que des capacités épuratrices que l'on a longtemps cru illimitées) venait à être trop gravement endommagée*[5] ». A partir de cette déclaration, et prenant en compte cette relation d'inclusion, on obtient un schéma (Figure 15) et une perception de la notion de durabilité qui sont bien différentes de celles développées par les tenants de l'approche technico-économique… Une hiérarchie inverse apparaît alors très nettement entre les trois sphères du développement durable . Cette approche est généralement qualifiée par les économistes de durabilité forte.

---

[1] KINGSNORTH P. (2001) *Noyade dans un océan vert*, S!lence n. 269, avril 2001, p. 21

[2] BERNARD M., CHEYNET V., CLEMENTIN B. (dir.) (2003) *Objectif décroissance : vers une société harmonieuse*, Parangon, 221 p.

[3] témoignage de M. DISTELBRING, recueilli par C. VINAY le 17/12/1996, in VINAY C. (1999) Op.cit. p. 158

[4] en particulier PASSET R. (1979) *L'économique et le vivant*, Payot, 287 p.

[5] MARECHAL J.P. (1996) *L'écologie de marché, un mythe dangereux*, Le Monde Diplomatique, n. 511, pp. 26-27

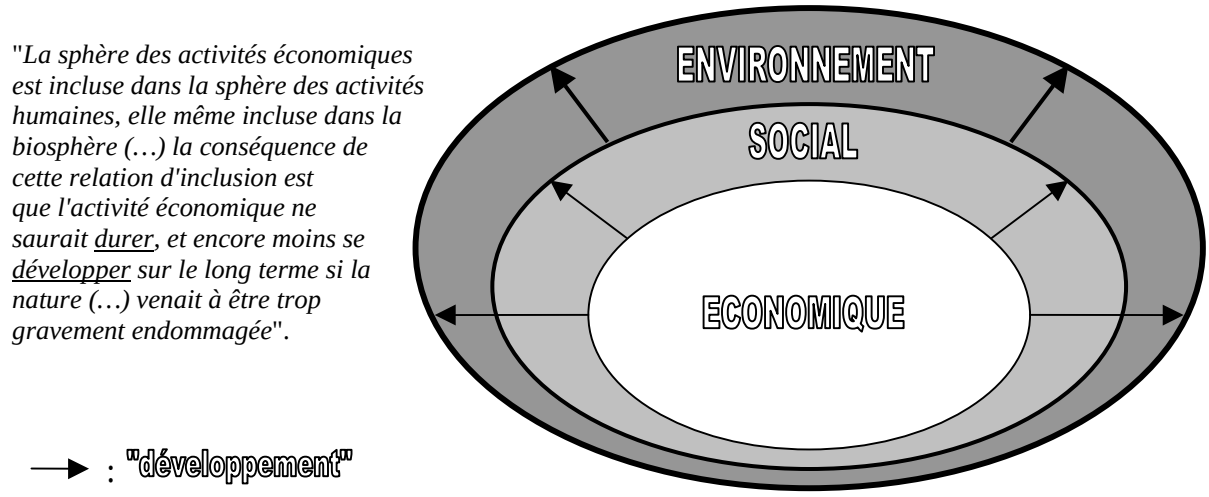


Figure 15 : L'approche dite de « durabilité forte »

Cette perception environnementaliste s'inscrit dans la lignée d'un paradigme scientifique apparu à la fin des années 1960 et qui est entré par certains aspects en conflit direct avec le paradigme rationaliste analytique dominant : l'analyse systémique.

Un discours basé sur un paradigme systémique : pas de croissance infinie dans un monde aux dimensions écologiques finies

L'émergence même du concept de développement durable est concomitante d'une prise de conscience des limites du paradigme rationaliste. CHECKLAND, à propos de cette approche rationaliste et expérimentale, remarque par exemple « *l'incapacité manifeste des pays les plus avancés sur le plan scientifique à résoudre les problèmes du monde réel (par opposition aux problèmes artificiels de type laboratoire)*». Il se demande alors si cette fragmentation de la science ne serait pas « *une de ses faiblesses importantes* [1] ».

La problématique du développement durable est donc apparue dans un contexte scientifique de remise en cause progressive d'une approche rationaliste et expérimentale exclusive. En particulier, l'incapacité de l'approche analytique à prévoir les impacts à moyen terme de l'émancipation de certaines sciences humaines (et particulièrement la science économique) vis-à-vis des sciences naturelles (et particulièrement des sciences de l'écologie), dans un cadre expérimental et cloisonné, vont faire émerger la nécessité d'une certaine forme de transversalité qui servira notamment de support au développement progressif de l'approche systémique[2]. Mais bien au delà du rationalisme (qui n'est en aucun cas antinomique d'une approche systémique) c'est surtout l'approche analytique exclusive et sectorielle des sciences qui est remise en cause : « *à la différence de l'approche analytique, l'approche systémique englobe la*

[1] CHECKLAND P. (1976) *Science and the system paradigm*, International Journal of General Systems, Vol. 3, pp. 127-134

[2] Rappelons que ce sont d'ailleurs aux théoriciens de cette approche (ceux du Massachusset Institute of Technology) que le Club de Rome va confier la rédaction du rapport sur les limites de la croissance évoqué précédemment. L'analyse systémique a ainsi permis de rendre compte des ruptures entre systèmes écologiques et économiques, et d'alerter l'opinion publique sur les dérives du modèle occidental de développement économique, dénonçant ses perversions écologiques et sociales à travers le rapport MEADOWS susmentionné

totalité des éléments du système étudié, ainsi que leurs interactions et leurs interdépendances[1] » ; il s'agit donc d'une démarche à la fois « *analytique et synthétique, détaillante et englobante*[2] ».
Joël de ROSNAY se fait ainsi au milieu des années 1970 le défenseur de ce paradigme systémique. L'analogie qu'il fait des fonctionnements des systèmes écologique et économique synthétise toute la problématique de durabilité (tout en mettant en avant sa complexité); comme nous l'avons rapidement évoqué précédemment, de ROSNAY insiste notamment sur l'isomorphisme des fonctions des deux systèmes et met en évidence les liens existant entre économie et écologie, notamment en ce qui concerne les flux d'énergie et de matière, arrivant à la conclusion selon laquelle le système économique se comporte vis-à-vis de l'écosystème « *comme un parasite drainant à son profit l'énergie et les ressources de celui qu'il envahit et qu'il finira peut-être par tuer* [3] ». On retrouve ici l'approche que René PASSET développe à propos de l'inclusion de la sphère économique dans la sphère environnementale, aboutissant à la conclusion d'une dépendance née de cette relation d'inclusion.
A l'image de René PASSET, certains économistes vont également « surfer » sur cette vague systémique. On peut noter en particulier Nicholas GEORGESCU-ROEGEN, dont les travaux ont été évoqués précédemment, et plus récemment Herman E. DALY, ou encore en France Jean-Paul MARECHAL[4] ou Sylvie FAUCHEUX et Jean-François NOËL[5]. Pour ces derniers, qui étudient plus spécifiquement les relations entre économie et écologie, il convient de s'intéresser davantage au concept de flux qu'au concept d'utilité (qui, rappelons-le, est au cœur de l'approche néoclassique du développement durable). Ils considèrent notamment que l'économie doit être appréhendée comme un système ouvert, c'est à dire en interrelation avec d'autres systèmes, et en particulier avec le système écologique, dont le système économique n'est en fait qu'un sous-système[6].
C'est ici que certains de ces auteurs font intervenir la notion d'entropie, faisant se rejoindre approches systémique et thermodynamique. La sphère économique, parce qu'elle se considère comme un système fermé, génère de l'entropie négative (ou néguentropie), équivalent à une énergie dégradée et non réutilisable : les flux d'énergie et de matière alimentant le système économiques ne sont pas renouvelables pour la plupart, et génèrent de la pollution en aval de cycle. Ignorant les rythmes écologiques parce que se considérant autonome, et fonctionnant de manière linéaire, le système économique produit ainsi des dérégulations écologiques, menaçant par la même la pérennité du système naturel englobant. Le courant de l'économie écologique constitue à ce titre une critique ouverte de l'approche utilitariste du bien-être – qui oublie que l'économie constitue un sous-système stable qui se maintient et se développe par une ouverture (prélèvements et rejets) sur la biosphère. Cette conclusion invite évidemment « *à reconsidérer la logique qui sous-tend et justifie le mode de fonctionnement de la sphère des activités économiques, c'est à dire, en d'autres termes, la définition de l'économique elle-même* [7]».

---

[1] ROSNAY (de) J. (1975) Op. Cit. p. 35
[2] ROSNAY (de) J. (1975) Op.cit. p. 91
[3] ROSNAY (de) J. (1975) Op.cit. p. 92
[4] MARECHAL J.P. (1995) *Economie et environnement, questions de méthodes et questions de principes*, in Ecologie et politique, n. 15, pp. 35-38
[5] FAUCHEUX S., NOËL J-F. (1995) *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, A. Colin, 370 p.
[6] « *La sphère des activités économiques forme un sous-système ouvert et auto-organisateur qui maintient sa stabilité et/ou développe sa structure par une double ouverture sur l'homme et la biosphère, deux champs au sein desquels elle trouve sa raison d'être et/ou ses conditions d'existence* » in MARECHAL J.P. (1995) Op. cit. p. 36
[7] MARECHAL J.P. (1995) Op. cit. p. 36

Ainsi, considéré lui-même comme fonctionnant dans un cadre systémique, c'est à dire « *un complexe d'éléments en interactions*[1] », selon BERTALANFFY (le père de l'analyse systémique), le développement durable pourrait être défini comme « *un ensemble de sous-systèmes sociaux, environnementaux et économiques en interaction*[2] ». Le même BERTALANFFY considère d'ailleurs que la notion de système implique « *une organisation, un ordre et une hiérarchie observables*[3] » : appliqué à la notion de développement durable, cette vision consolide celle de René PASSET et de Joël de ROSNAY, et nous renvoie au schéma concentrique présenté précédemment et illustrant la durabilité forte (ou approche écosystémique).
Le paradigme systémique est donc très lié à une certaine vision du développement durable qui se rapproche de la vision défendue par certains mouvements écologistes. Une proximité qui n'est guère surprenante puisque l'écologie est par excellence une science qui traite directement de la question des systèmes et de leurs interactions (lecture écosystémique).

1.3.4 Essai de typologie des approches du développement durable

La transformation du développement durable en un point de passage obligé et la démarche d'appropriation compétitive qui s'en est suivie ont ainsi abouti à un éclatement des perceptions du développement durable dont nous avons essayé de rendre un aperçu grâce à la description de ces deux approches les plus opposées (que nous avons qualifié pour notre part d'approches technico-économiste et écosystémique). Précisons une fois de plus que ces divergences de point de vue existaient déjà bien avant la milieu des années 1990 : les économistes, en particulier, rompus à s'opposer dans le cadre d'écoles de pensées très différentes, avaient déjà largement débattu du sujet. L'affrontement entre les théoriciens de l'écologie économique et les défenseurs de l'école néoclassique est au cœur de ces débats , comme nous l'avons rapidement illustré. Kerry TURNER[4] fut l'un des premiers à dresser une typologie des approches du développement durable à travers ces différentes écoles de pensées, en ajoutant aux deux courants sus-mentionnés un courant intermédiaire (l'école de Londres) et un courant non-économiste constitué des tenants de l'écologie profonde. Andrew DOBSON avait également réalisé une tentative de typologie des approches du développement durable (dont nous reproduisons ci-après le résumé synthétique, d'après Jacques THEYS) qui prenait également en compte quatre grandes familles de perceptions du concept[5].

---

[1] BERTALANFFY (von) L. (1993) *Théorie générale des systèmes*, Dunod, 308 p. (Edition originale, 1968)
[2] c'est dans ce cadre que le développement durable est défini dans les Principes de Bellagio (1996) sur les indicateurs de développement durable (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.agora21.org/bellagio/)
[3] BERTALANFFY (von) L. (1993) Op. cit.
[4] TURNER R. K. (1993) *Sustainable Environmental Economics and Management, Principles and Practice*, Belhaven, 389 p.
[5] DOBSON A. (1996) *A typology of environmental sustainabilities*, Environmental policies, Vol. 5, n.3, pp. 401-428

Conceptions : Questions	A	B	C	D
Que faut-il soutenir ?	Le capital (humain + naturel) ayant une fonction économique	Le capital naturel « critique » (les fonctions écologiques vitales pour l'Homme)	Le capital naturel « irréversible » et vulnérable	L'ensemble du patrimoine naturel « signifiant »
Pourquoi ?	Accroître le bien-être matériel	Accroître le bien-être matériel et non matériel	Accroître le bien-être et respecter nos « obligations » par rapport à la nature	Respecter nos obligations par rapport à la nature
Quelles préoccupations essentielles ?	1 et 2	1.,2,3 et 4	(2 et 6) puis (1 et 5)	(5 et 6) puis (1 et 2)
Quel degré de subsitualité entre capitaux naturels / non naturels ?	Considérable	Pas entre capital produit par l'Homme et capital naturel critique	Pas entre capital produit par l'Homme et capital naturel irréversible	Très limité
Quel niveau de soutenabilité	Faible	Fort	Fort	Extrêmement fort (conservation)

Légende :
1. besoins matériels humains indispensables. Génération présente
2. besoins matériels humains indispensables. Générations futures
3. besoins matériels et immatériels ; aspirations. Génération présente
4. besoins matériels et immatériels ; aspirations. Générations futures
5. besoins « non humains ». Génération présente
6. besoins « non humains ». Générations futures

Tableau 1 : Quatre perceptions de la durabilité, selon DOBSON

Pour notre part, nous symboliserons cette hétérogénéité à travers les trois approches définies précédemment, correspondant davantage à des types d'acteurs qu'à des écoles de pensée économique : l'approche technico-économiste (durabilité faible), l'approche consensuelle et l'approche écosystémique (durabilité forte). Il est à notre avis inutile de caractériser le courant de l'écologie profonde car, comme nous l'avons évoqué, ses tenants refusent l'idée même de développement durable. Notons par ailleurs qu'il s'agit davantage ici de suggérer une échelle de perception du développement durable que de proposer une véritable typologie.

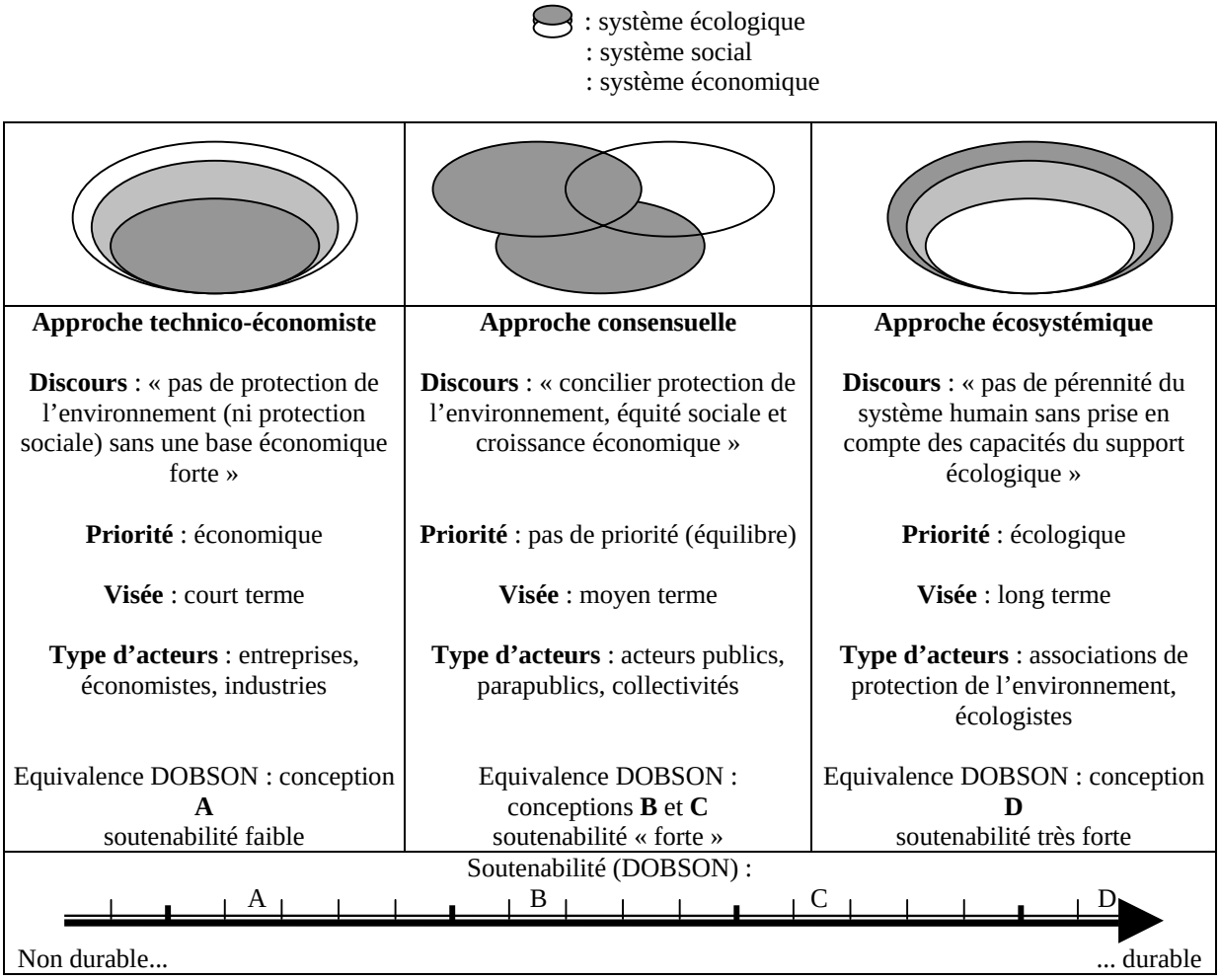


Figure 16 : Essai de typologie des approches du développement durable : échelle de perception

Autour d'une définition commune du développement durable, on constate donc que certaines tendances apparaissent et semblent progressivement s'opposer. Mais si ces tendances se réclament plus ou moins ouvertement de deux approches scientifiques différentes, voire de courants de pensées opposés au sein d'une même discipline, la lecture qui est faite de la notion de développement durable à travers le prisme de l'une ou l'autre (approche analytique ou systémique / utilité ou flux) ne sert en fait qu'à défendre un point de vue et des intérêts qui n'ont souvent pas grand chose de scientifique, se rapprochant bien davantage du débat idéologique. Ce phénomène tend à confirmer notre seconde hypothèse en montrant que l'appropriation du développement durable a tendance à se faire de façon non pas coopérative mais bien compétitive (hormis ce qui concerne les acteurs publics). Et c'est précisément dans ce contexte d'appropriation compétitive que la question de l'évaluation prend une dimension toute particulière…

1.4 Les voies de l'appropriation compétitive et le rôle central de l'évaluation : l'exemple des indicateurs et le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales

Avant d'aborder la question de l'évaluation, il ne semble pas inutile de reprendre dans ses grandes lignes notre raisonnement. Après avoir constaté que le développement durable était

le fruit d'une conception coopérative, cherchant à concilier les préoccupations de protection de l'environnement et de développement socioéconomique, nous avons essayé de démontrer que la phase d'appropriation qui s'en était suivie avait davantage fait l'objet de démarches compétitives, chaque catégorie d'acteurs (industriels, écologistes) cherchant a priori à imposer sa propre traduction du concept. Il s'agit en particulier pour ces acteurs de s'approprier la valeur en question en lui donnant un contenu qu'ils tenteront ensuite d'imposer aux autres. Concernant le développement durable, concept souvent considéré comme « mou[1] », cette opération d'appropriation compétitive revient à opérer un *verrouillage* du concept afin de déterminer de manière autoritaire son contenu, dans l'optique d'imposer par la suite ce contenu hors de tout cadre de négociation. Il s'agit ainsi de *corseter* ce concept « mou et flou » pour le rendre « rigide et concret». La normalisation est une première voie envisageable de *verrouillage – corsetage*. Elle a encore été peu exploitée même s'il semble inévitable qu'elle ne se développe à l'avenir. La principale voie d'appropriation compétitive par ce phénomène de *verrouillage – corsetage* a donc été jusqu'à présent l'évaluation. C'est ce que nous essaierons de démontrer dans un premier temps à travers quelques exemples d'indicateurs de développement durable développés par des acteurs… très différents. L'hypothèse que nous faisons est que chaque type d'acteurs tend à développer des outils d'évaluation qui reflètent sa propre vision du développement durable : écosystémique pour les écologistes, technico-économiste pour les industriels, et consensuelle pour les acteurs publics. En nous appuyant sur l'hypothèse des courbes de Kuznets environnementales (CKE) nous tenterons ensuite d'illustrer de manière critique ces débats ; croisant quelques données écologiques et économiques, nous nous risquerons à notre tour à rendre plus concret cette notion de développement durable – afin notamment d'en tirer des conclusions quant à la prise en compte de ce concept au niveau local…

1.4.1 L'évaluation du développement durable : quelques exemples d'appropriation compétitive via les indicateurs

Il ne s'agit pas pour nous d'entrer ici d'emblée dans le vif du sujet, mais simplement d'illustrer notre propos en donnant quelques exemples de méthodes d'évaluation du développement durable qui permettront au lecteur de mieux appréhender la problématique. La question de l'évaluation du développement durable sera détaillée dans le Chapitre 3. Contentons-nous pour l'instant de remarquer que cette question a jusqu'à présent été essentiellement abordée sous l'angle des indicateurs de développement durable (alors que nous nous intéresserons quant à nous plutôt aux méthodes d'évaluation des politiques, ce qui, nous le verrons, recouvre une réalité assez différente). La littérature sur les indicateurs de développement durable est pléthorique. Dans son compendium des initiatives locales[2] (et sans pour autant pouvoir prétendre à l'exhaustivité) l'Institut International du Développement Durable recense plusieurs centaines de batteries d'indicateurs différentes. Cette abondance traduit-elle la volonté des acteurs du développement durable de concrétiser le concept de manière pragmatique et de se munir d'outils pratiques pour avancer sur le terrain ? Ou s'agit-il également de s'approprier le développement durable pour des raisons plutôt idéologiques ? Il est bien difficile de répondre à ces questions. Mais il est en tout cas indéniable que les indicateurs, de part leurs étapes de construction, reflètent inévitablement la perception que leurs concepteurs se font du développement durable…

---

[1] BRODHAG C. (2001) *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable*, Actes du Séminaire *Gouvernance territoriale et outils d'aide à la négociation*, Ecole des Mines de Saint-Etienne, 19-21 mars 2001

[2] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2004) *Compendium of sustainable development indicator initiatives*, IISD (informations téléchargeables sur Internet , septembre 2004 : http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_compendium_brochure.pdf)

- **Quelques mots d'introduction à propos des indicateurs**

Une fois de plus, précisions qu'il ne s'agit pas pour nous de rentrer dans les détails (nous aurons tout le temps pour le faire un peu plus en avant dans le développement de notre réflexion). Afin de comprendre ce processus qui consiste à rendre rigide un concept mou (processus que nous avons qualifié de « corsetage ») nécessite néanmoins de maîtriser quelques notions…

Eléments de définition

Il existe quasiment autant de définitions d'un indicateur que d'outils développés sur le terrain. Les travaux de l'OCDE, portant sur les indicateurs environnementaux, font partie des références les plus souvent citées en la matière. Les collectivités locales sont plus accoutumées aux travaux de l'association RESPECT[1] (qui a également apporté des clefs méthodologiques importantes en matière d'indicateurs environnementaux) voire à ceux de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN). L'OCDE définit par exemple un indicateur comme un paramètre ou une valeur « *calculée à partir de paramètres donnant des indications sur ou décrivant l'état d'un phénomène, de l'environnement ou d'une zone géographique et d'une portée supérieure aux informations directement liées à la valeur d'un paramètre* [2]». Pour l'IFEN, « *un indicateur est une donnée qui a été sélectionnée à partir d'un ensemble statistique plus important car elle possède une signification et une représentativité particulières* [3]».

Les travaux de l'OCDE sont surtout connus pour avoir été les premiers à populariser la distinction entre indicateurs de pression, d'état et de réponse. Les premiers rendent compte de la pression exercée sur l'environnement (par exemple : le volume de polluants liquides émis par une entreprise), les seconds mesurent l'état de l'environnement (par exemple : la qualité des eaux d'un cours d'eau… pour une même pression, le débit du cours d'eau va entraîner un état différent) et les derniers estiment le niveau de réponse apporté pour améliorer l'état et/ou réduire la pression (par exemple : taux de raccordement au réseau d'eaux usées, etc.).

On retiendra pour l'instant qu'un indicateur est une information chiffrée, construite à partir d'une ou plusieurs données, et qui permet de rendre compte de l'état d'une situation à un moment donné. Un indicateur peut notamment avoir pour but de rendre appréhensible une réalité complexe (c'est particulièrement le cas des indicateurs de développement durable). Il consiste alors en une compilation de données plus ou moins agrégées et pondérées…

Choix des données, agrégation et pondération : les étapes de « corsetage » du concept

Marion PERSONNE[4] nous fournit dans sa thèse un exemple synthétique et néanmoins intéressant de « triangle d'agrégation des données ». Etudiant les indicateurs environnementaux des entreprises, elle distingue selon le degré d'agrégation de l'information quatre catégories de données :

- les *données de base* (premier niveau), qui sont l'ensemble des données retenues pour alimenter le modèle (l'ensemble statistique) ; les données de base ne sont généralement connues que des « techniciens » ou spécialistes de chaque domaine ;

[1] Référentiel d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales

[2] OCDE (1993) *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales, Rapport de synthèse du Groupe sur l'Etat de l'Environnement*, OCDE, 41 p.

[3] Définition donnée sur le site Internet de l'IFEN (Août 2004 : http://www.ifen.fr/perf/perf2000/indicateur.htm). L'IFEN a produit également de nombreux documents sur le sujet dans le cadre de son programme sur les indicateurs de développement durable ; voir par exemple IFEN (2001) *Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France*, Collection Etudes et travaux, n. 35, 110 p.

[4] PERSONNE M. (1998) *Contribution à la méthodologie d'intégration de l'environnement dans les PME-PMI : Evaluation des performances environnementales*, Thèse de doctorat en Sciences appliquées, INSA Lyon, 294 p.

- les *indicateurs* (second niveau), qui représentent des informations synthétiques élaborées à partir des données de base, et qui ont pour vocation de servir les décideurs au quotidien ;
- les *indices* (troisième niveau), qui consistent en une information encore plus synthétisée (communication pour les parties intéressées : actionnaires, partenaires, etc.) ;
- les indices globaux (quatrième niveau) qui sont adaptés à la communication vers l'extérieur et le grand public.

Le passage d'un niveau à l'autre nécessite à chaque fois un traitement, c'est à dire un travail d'agrégation et de pondération (des données pour obtenir les indicateurs, des indicateurs pour obtenir les indices, etc.). Ce traitement peut également consister en un croisement de données (corrélations, par exemple).

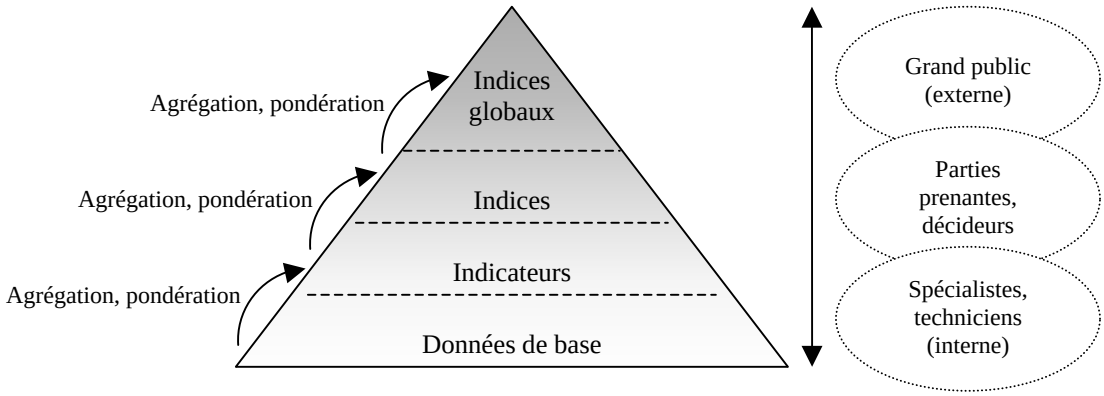


Figure 17 : Triangle d'agrégation des informations, inspiré de PERSONNE

Le processus d'élaboration d'indices agrégés de développement durable consiste donc, dans ses grandes lignes, à :
- choisir des données de base (économiques, sociales, environnementales ou autres). Ces données peuvent préexister ou non ;
- établir des pondérations (accorder des valeurs relatives) entre les données ;
- agréger ces données.

On voit là se dessiner les principales étapes constituant le phénomène de « corsetage » évoqué précédemment. La perception que le concepteur d'un indice agrégé (ou d'une batterie d'indicateurs) se fait du développement durable va évidemment être déterminante dans le choix et la structure des données de base, mais également dans les choix de pondération effectuées…

- **Vous avez dit appropriation compétitive ? Deux exemples d'indicateurs de** *lobby*

Une démonstration d'appropriation compétitive (peu remarquée et pourtant tout à fait remarquable) a eu lieu au cours du premier trimestre 2001, lorsque les résultats de deux indices agrégés de développement durable ont été rendus publiques de manière quasi-simultanée. Le premier de ces indicateurs composites est *l'Environmental Sustainability Index (ESI)* ; le second est *l'Environmental Human Development Index (E-HDI).* Ces deux indices ont été commandités respectivement par le Forum Economique Mondial de Davos et l'ONG internationale écologiste Friends of the Earth (deux représentants, est-il besoin de le souligner, des lobby industriel, pour le premier, et écologiste, pour le second). Il est important de souligner que ces deux indicateurs avaient précisément le même objectif : classer les nations en fonction de leurs performances en matière de développement durable. Autre caractère commun : afin précisément d'arriver à leur fin, les deux méthodes avaient

fait le choix d'une agrégation totale des données retenues, aboutissant ainsi à un seul résultat (une « note », ou indice global pour reprendre les termes cités précédemment : ce qui supposait évidemment un travail non seulement de choix des données de base, mais également, par la suite, d'agrégation et de pondération de celles-ci).

	ESI	E-HDI Total
Norvège	**1**	**16**
Finlande	**2**	**17**
Canada	**3**	**6**
Islande	**4**	**20**
Suède	**5**	**12**
Suisse	**6**	**2**
Australie	**7**	**10**
Danemark	**8**	**19**
Etats-Unis	**9**	**14**
Pays-Bas	**10**	**18**
...		
Algérie	**11**	**11**
Singapour	**12**	**15**
Sénégal	**13**	**13**
Malawi	**14**	**9**
Vietnam	**15**	**3**
Iran	**16**	**4**
Nigeria	**17**	**7**
Ouganda	**18**	**1**
Bangladesh	**19**	**8**
Madagascar	**20**	**5**

[note: 1 = "meilleur", 20 = "moins bon"]

Tableau 2 : Comparaison des résultats de deux indicateurs de développement durable : l'ESI (commanditaire World Economic Forum of Davos) et l'E-HDI (commanditaire Friends of the Earth)

Le Tableau 1[1] nous donne ainsi un aperçu assez spectaculaire de ce phénomène d'appropriation compétitive par le biais des systèmes d'évaluation : la comparaison des résultats des deux indicateurs sus-mentionnés (comparaison des dix premiers et dix derniers de l'ESI) fait apparaître, c'est le moins que l'on puisse dire, quelques divergences… En fait, bien que l'objectif affiché soit le même (classer les nations en fonction de leur durabilité), les résultats de ces deux indicateurs sont à peu de chose près exactement inverses, illustrant des perceptions de la notion de développement durable complètement opposées ; perceptions qui se trouvent correspondre assez précisément aux approches technico-économistes (ESI) et écosystémique (E-HDI) décrites précédemment[2].

[1] Ce tableau comparatif est issu d'un communiqué de l'ONG FRIENDS OF THE EARTH UK paru en avril 2001

[2] Gilles ALLAIRE et Thierry DUPEUPLE notent, dans le domaine des indicateurs de développement durable appliqués aux exploitations agricoles, le même phénomène d'appropriation compétitive : *« Ces grilles témoignent de divergences notables sur l'importance qu'elles accordent à telle ou telle dimension, et donc sur le contenu ainsi donné à la durabilité »* in ALLAIRE G., DUPEUPLE T. (2004) *Des concepts aux indicateurs du développement durable : multidimensionnalité et responsabilisation*, Revue Développement Durable et Territoires, publié le 21 janvier 2004 (Téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.revue-ddt.org/varia/varia_001.htm)

- **Quid des acteurs publics ? Une appropriation coopérative et consensuelle du concept ?**

Choisir des données, les agréger puis les pondérer en fonction de l'importance relative qu'on leur attribue, voilà donc autant de gestes éminemment politiques (voire idéologiques) qui participent à la construction d'une conception du développement durable. Si, nous venons de le constater, certains acteurs privés n'ont pas hésité à se lancer dans une guerre d'appropriation du concept de développement durable à travers ces processus de construction d'indices agrégés, force est de constater que les acteurs publics ont eu beaucoup plus de peine à s'engager dans cette voie. Non pas que les démarches soient peu nombreuses (bien au contraire), mais les processus initiés jusqu'à présent par ces acteurs publics se contentent dans la plupart des cas de créer des batteries d'indicateurs, plus ou moins nombreux, sans agrégation ni pondération. Les travaux d'experts n'ont pas vraiment permis jusqu'à présent de dégager des consensus, comme l'illustre par exemple le travail initié par le PNUE avec le programme SCOPE 58[1] immédiatement après Rio. Suite à la demande de la Commission pour le Développement Durable des Nations Unies, un travail fut également piloté par le Department for Policy Coordination and Sustainable Development (DPCSD), et relayé en France par l'IFEN[2]. Avec ses 134 indicateurs non agrégés, il représente un exemple assez typique de cette tendance des acteurs publics à refuser l'agrégation et, surtout, la pondération. Ce travail illustre également le choix (quasi-systématique, nous le verrons plus tard) de ces mêmes acteurs publics de définir le développement durable comme ayant trois dimensions équilibrées : l'environnement, le social et l'économie (auxquels les Nations Unies ont néanmoins rajouté une quatrième dimension institutionnelle).

Au niveau national, les initiatives se sont multipliées, notamment avec la généralisation des stratégies nationales de développement durable. A part le cas assez exceptionnel des Pays-Bas (sous la direction d'ADRIAANSE), qui a commencé à s'engager sur la voie d'une agrégation partielle (et encore ne s'agit-il que d'agrégation des indicateurs environnementaux), il semble qu'aucune nation ne se soit vraiment engagée pour l'instant sur la voie d'une pondération des données retenues, préférant se contenter de « tableaux de bords » plus ou moins complexes. En témoigne, par exemple, le travail mené en Belgique par le Bureau Fédéral du Plan[3], ou en France dans le cadre de l'élaboration de la SNDD[4] : travaux qui semblent plutôt s'orienter vers des systèmes de batteries d'indicateurs[5]…

Equilibre entre les différentes dimensions du développement durable, batterie d'indicateurs non agrégés et non pondérés, voilà donc quels semblent être les choix communs à la plupart des acteurs publics. Au-delà d'une certaine lourdeur et d'un manque de lisibilité évident (du fait de l'absence d'agrégation des résultats), ces choix traduisent finalement une approche consensuelle du développement durable. Une approche qui, comme nous l'avons évoqué, est propre aux acteurs publics dont l'objectif consiste à essayer de concilier à travers le développement durable les différents intérêts divergents (économiques *vs* écologiques)… sans pour autant trancher en faveur de l'un ou l'autre.

---

[1] MOLDAN B., BILLHARZ S. (Ed.) (1997) *Sustainability indicators: Report on the Project on Indicators of Sustainable Development, SCOPE 58*,UNEP, 415 p. (téléchargeable sur Internet, août 2004 : http://www.icsu-scope.org/downloadpubs/scope58/contents.html)

[2] IFEN (2001) Op. cit. ; plus récemment : IFEN (2003) *45 indicateurs de développement durable : une proposition de l'IFEN*, Etudes et travaux n. 41, 144 p.

[3] BOGAERT H (Ed.) (1999) *Sur la voie d'un développement durable ? Rapport fédéral développement durable*, Task Force développement durable, Bureau Fédéral du Plan, Belgique, 434 p.

[4] CNDD (2003) *Avis du Conseil National du Développement Durable n. 2, Décembre 2003 : L'état du développement durable en France : Indicateurs*, CNDD, 20 p.

[5] Notons tout de même que l'avis du CNDD retenait en 2003 l'idée d'une « *empreinte de développement durable, dont les éléments et leur pondération seront précisés, comme le calendrier de recherche* », in CNDD (2003) Op. cit. p. 9

Au final, il apparaît que les étapes de « corsetage » du concept (choix des critères, agrégation, pondération) permettent la production d'outils techniques d'évaluation qui ont la particularité de donner du corps et de rendre rigide ce concept « mou » qu'est le développement durable.
Dans certains cas, ces étapes permettent de mettre un terme au processus de concertation et/ou de négociation (« verrouillage ») en imposant une vision autoritaire et mécanique (chiffrée ou chiffrable) du développement durable : c'est le cas par exemple des indicateurs de *lobby* sus-mentionnés, qui ont clairement pour objectif une appropriation compétitive du concept de développement durable (imposer sa vision du développement durable aux autres acteurs).
Au contraire, les acteurs publics semblent ne pas vouloir clore le débat, préférant refuser les étapes d'agrégation et de pondération et se concentrant sur un choix de critères réunis de manière équilibrée et non hiérarchisée dans des batteries d'indicateurs (tableaux de bord).
Ces deux approches sont résumées dans le Tableau 3, qui suggère que chaque type d'acteurs, en fonction de sa vision et de ses objectifs, va réaliser des choix différents de « corsetage » du concept.

: système écologique
: système social
: système économique

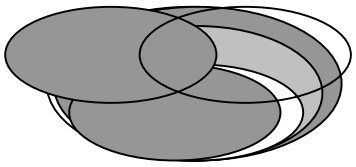
		
Approche technico-économiste **Type d'acteurs** : entreprises, économistes, industries **Priorité** : économique **Type d'indicateurs** : agrégés (pondérés en faveur des critères économiques) : indices globaux	**Approche consensuelle** **Type d'acteurs** : acteurs publics, parapublics, collectivités **Priorité** : pas de priorité (équilibre) **Type d'indicateurs** : non agrégés, non pondérés : batteries d'indicateurs	**Approche écosystémique** **Type d'acteurs** : associations de protection de l'environnement, écologistes **Priorité** : écologique **Type d'indicateurs** : agrégés (pondérés en faveur des critères écologiques) : indices globaux

Tableau 3 : Choix des types d'indicateurs en fonction des approches du développement durable et des acteurs concernés (hypothèse)

Il conviendrait bien entendu de valider ces hypothèses par une étude plus approfondie des indicateurs existants ; notre but était simplement ici d'illustrer notre propos à partir de cas concrets afin de confirmer notre idée selon laquelle, dans tous les cas, grâce à ce phénomène de « corsetage » l'évaluation constitue bien un puissant moyen d'appropriation du développement durable[1]. Partant de là, revenons-en à présent à notre hypothèse première…

[1] A ce propos on peut citer l'exemple des débats qui se sont tenus lors des premières réunions du groupe de travail Agenda 21 dans le cadre du Conseil de développement du Grand Lyon (janvier – février 2002), sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir plus en détail par la suite, et durant lesquelles une forte attente fut exprimée en matière d'évaluation et de production d'indicateurs, ces derniers étant considérés comme le meilleur moyen de rendre concrets les discours du développement durable, souvent perçus comme trop théoriques et abstraits

1.4.2 Le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE) : croissance auto-soutenable ou développement humain écologiquement durable ?[1]

Cette première hypothèse, rappelons-le, consistait à considérer le développement durable comme une tentative de réconciliation entre les préoccupations d'environnement et de développement. Nous l'avons vu, c'est précisément à partir du constat d'une incompatibilité flagrante entre les modes de développement occidentaux et la préservation des ressources que les négociations internationales ont abouti à la formulation du concept de développement durable. Mais ce constat a été largement remis en cause par les tenants de l'approche technico-économiste. Suite à Rio, et dans la foulée de l'Appel d'Heidelberg, toute une littérature est alors apparue visant à prouver que le développement (la croissance économique, plus précisément) était en fait auto-soutenable. Selon les partisans de cette théorie, à partir d'un certain seuil, plus un pays devient riche et plus il devient « écologiquement correct ». Les débats autour de cette théorie (dite « des Courbes de Kuznets Environnementales ») ont provoqué de nombreux remous. Constatant les faiblesses de la théorie en question (qui nie la légitimité du débat international sur le développement durable en considérant la croissance comme auto-soutenable), nous essaierons ici de proposer un modèle alternatif permettant d'illustrer dans ses grandes lignes la problématique du développement durable au niveau global... avant d'en tirer des conclusions quant à l'articulation entre local et global (pour enchaîner sur le second chapitre).

- **Les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE), hypothèse, principes et conclusions**

L'hypothèse des CKE : plus riches et plus justes… plus riches et plus propres !

Dans un article resté célèbre et paru dans le courant des années 1950, l'économiste américain Simon KUZNETS émettait l'hypothèse selon laquelle il existerait, au-delà d'un certain seuil, une relation positive entre le développement économique d'une nation et le niveau d'équité de répartition des richesses entre individus au sein de cette même nation[2]. En représentant sur un graphique l'évolution du revenu économique (en abscisses) et des inégalités sociales (en ordonnées), KUZNETS suggérait qu'on verrait alors se dessiner une courbe dite « en U inversé » (Figure 18) : la période d'augmentation des inégalités ne serait qu'une phase « primaire » du développement, elle-même préalable à un rééquilibrage de la répartition des revenus dans la société (une fois un certain seuil de développement, ou « point d'inflexion », atteint). A peu de choses près, KUZNETS émettait donc l'hypothèse que, à terme, la croissance était auto-soutenable sur le plan social (puisque allant de pair avec une meilleure répartition des richesses[3]).

---

[1] Cette partie est une reprise (développée) d'un article présenté au colloque scientifique de Ouagadougou préparatoire au 10ème Sommet de la francophonie, co-rédigé avec Natacha GONDRAN, et avec les conseils de Christian BRODHAG (qu'ils soient au passage tous les deux remerciés pour leur aide et de leurs conseils) : BOUTAUD A., GONDRAN N., BRODHAG. C (2004) *Lorsque le développement perd le Nord ! Courbes de Kuznets Environnementales : l'apport des indicateurs alternatifs de type empreinte* écologique *dans la réflexion sur le développement durable.* Actes du colloque scientifique de Ouagadougou préparatoire au 10ème Sommet de la francophonie « *Développement durable : leçons et perspectives* », du 1er au 4 juin 2004, pp 113-120 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a3-boutaud.pdf)

[2] KUZNETS S. (1955) *Economic growth and income inequality*, American Economic Review, n. 45, pp. 1-28

[3] Comme le note par exemple Sébastien MIROUDOT dans une note synthétique sur la question : « *De manière intuitive, on peut expliquer le phénomène de la façon suivante : seule une faible partie de la population profite de la croissance économique dans les secteurs où elle démarre, il faut un certain temps avant que les fruits de la*

Bien que n'ayant jamais été complètement validée, cette hypothèse séduisante a inspiré nombre d'économistes qui ont essayé d'observer si le même phénomène était susceptible de se produire en ce qui concernait les questions environnementales. La question devenait alors la suivante : la pression qu'une nation exerce sur l'environnement naturel finirait-elle par diminuer lorsqu'un niveau élevé de développement est atteint ? Pour les défenseurs de cette hypothèse, il s'agissait de nier les fondements du constat « *irrationnel* [1]» sur lequel était en train de se construire le développement durable, en démontrant que la croissance économique était finalement le meilleur moyen pour une nation d'être à terme à la fois plus « juste » et plus « propre ». Une idée qu'un certain BECKERMAN reprit finalement à son compte lorsqu'il affirma en 1992, au beau milieu du remue ménage provoqué par l'Appel d'Heidelberg, que, « *au final, le meilleur moyen – et sans doute le seul – d'atteindre un environnement décent dans la plupart des pays consiste* [pour ces derniers, nda] *à devenir riches* [2]».

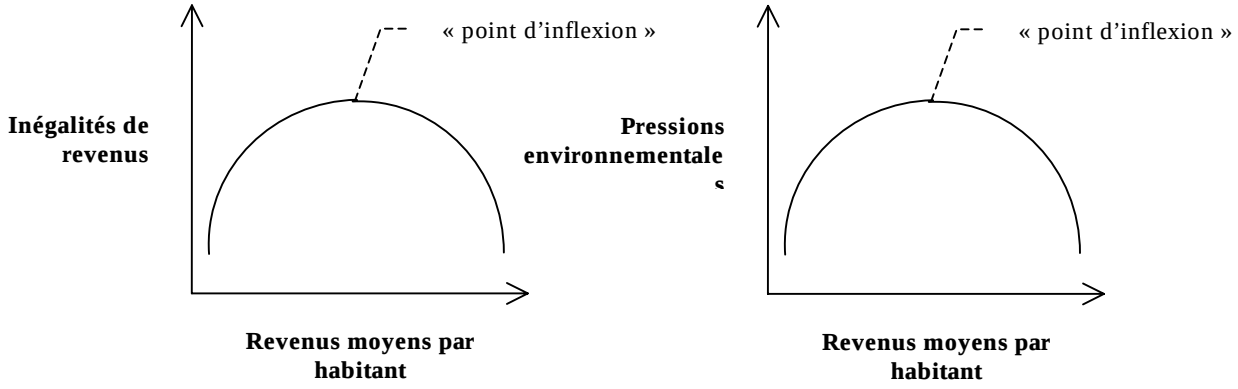


Figure 18 : Représentation des courbes de Kuznets « sociales » et « environnementales »

Une hypothèse basée sur une approche téchnico-économiste (durabilité faible)

L'hypothèse des CKE suggère donc que le niveau de développement d'un pays (le plus souvent exprimé en termes de revenu moyen par habitant) est susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement[3]. La donnée d'entrée est donc le PIB / hab, et la donnée de sortie (résultante) le degré de pression sur l'environnement (l'environnement étant le plus souvent entendu ici comme « cadre de vie », c'est à dire l'état de l'environnement local). Notons que la formulation de l'hypothèse n'est pas neutre dans la façon dont sont ensuite construits les graphiques : la mise en abscisses du niveau de revenu économique (supposé être explicatif)

---

croissance ne puissent être partagés par l'ensemble de la population et que la transition se fasse entre des économies rurales avec une faible productivité agricole et des économies où l'industrie et les services dominent avec un plus haut niveau de productivité », in MIROUDOT S. (2001) *Les inégalités de revenu à l'intérieur des pays*, Coll. Sciences Po questions réponses, 4 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://gem.sciences-po.fr/textes/tfr/smspqr1.htm)

[1] Rappelons que l'appel d'Heidelberg qualifiait à demi-mots les études sur lesquelles étaient basés les constats servant à la négociation sur l'environnement et le développement de « *préjugés irrationnels* » : *Appel d'Heidelberg* (1992), quatrième paragraphe

[2] *"in the end the best – and probably the only – way to attain a decent environment in most countries is to become rich "* BECKERMAN W. (1992) *Economic growth and the environment: whose growth? whose environment?* World Development, n. 20, pp. 481-496

[3] Plusieurs points sont généralement avancés pour expliquer une telle évolution « vertueuse » : les sociétés les plus développées seraient plus sensibles aux questions environnementales, les législations y seraient plus sévères, leur structure économique fortement tertiarisée permettrait de réduire la pression sur l'environnement, et enfin les technologies éco-efficaces y seraient plus facilement disponibles… Voir par exemple GROSSMAN G.M., KRUEGER A.B. (1995) *Economic growth and the environment, Quaterly Journal of Economics*, n. 110 (2), pp. 353-377, ou encore CANAS A, FERRÃO P., CONCEIÇÃO P. (2003) *A new environmental Kuznets Curve? Relationship between direct material input and income per capita: evidence from industrialised countries*, Ecological Economics, 46, pp. 217-229

et la mise en ordonnées de la qualité de l'environnement (conséquence). Cette vision « écono-centrée » s'approche d'une conception de la durabilité faible sur laquelle nous nous sommes déjà largement étendus : conception selon laquelle l'environnement serait non pas le support de base du développement socio-économique, mais au contraire un facteur externe dont la préoccupation n'est par réellement prioritaire[1] : autrement dit, « un luxe réservé aux pays riches [2]».

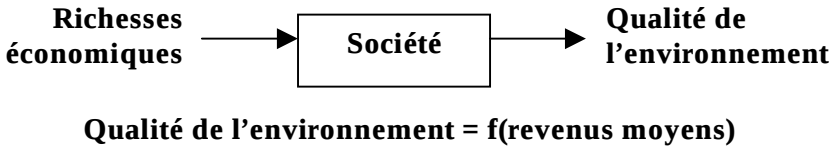


Figure 19 : Modèle sous-jacent à la représentation des CKE : la richesse économique influe sur la qualité de l'environnement

Un bref état de l'art des CKE : une hypothèse difficile à valider…

Une littérature abondante a vu le jour autour de l'hypothèse des CKE au cours des quinze dernières années. De nombreux auteurs (KRISTROM et LUNDGREN[3], de BRUYN et al.[4], ou encore avant eux STERN et al.[5]) s'accordent à voir dans le rapport Mondial sur le Développement[6] publié en 1992 par la Banque Mondiale l'élément de départ de la polémique sur les CKE. Publié l'année même de la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement, le rapport montrait en effet plusieurs diagrammes corrélant des données relatives à la qualité environnementale et au développement économique de plusieurs nations, mettant assez clairement en évidence le fait que les émissions de quelques polluants spécifiques (particules, NO_x, SO_2) tendaient à se réduire au-delà d'un certain niveau de développement. Dans le même ordre d'idée, BIMONTE a pu montrer récemment que les pays les plus riches avaient tendance à davantage préserver leurs milieux naturels[7]. Au final, le rapport de la Banque Mondiale, qui s'appuyait à l'époque en particulier sur les travaux de SHAFIK et BANDYOPADHYAY, ne mentionnait pourtant une corrélation de type CKE que sur un nombre très restreint d'indicateurs… d'où la conclusion mitigée de ce rapport, qui à aucun moment ne prétend que la croissance est une réponse au problème écologique (c'est pourtant l'interprétation qu'en feront certains à cette époque). Suite à ce premier constat international assez mitigé, plusieurs auteurs vont à nouveau tester l'hypothèse. GROSSMAN et KRUEGER[8], ou encore SELDEN et SONG[9] vont par exemple aboutir à des résultats

[1] En particulier, rappelons-le, cette approche suppose qu'il existe une possibilité de substitution totale entre capital naturel et artificiel, ce qui légitime la dégradation voire l'épuisement des ressources naturelles à partir du moment où celles-ci sont transformées en un capital artificiel qui sera lui-même légué aux générations futures…

[2] Souvenons-nous du discours de cet acteur de terrain, cité plus haut : « *si l'économie va bien, on fait de l'environnement, c'est aussi simple que ça* »

[3] KRISTRÖM B., LUNDGREN T. (2003) *Swedish CO2 emissions 1900-2010 : an exploratory note*, Energy Policy, nov. 2003

[4] BRUYN (de) S.M., BERGH (van den) J.C.J.M., OPSCHOOR J.B. (1998) *Economic growth and emissions: reconsidering the empirical basis of environmental Kuznets curves*, Ecological Economics, n. 25, pp. 161-175

[5] STERN D.I., COMMON M.S., BARBIER E.B. (1996) *Economic growth and environmental degradation: the environmental Kuznets curve and sustainable development*, World Development, vol. 24, n.7, pp. 1151-1160

[6] WORLD BANK (1992) *World Development Report 1992: development and the environment*, The World Bank

[7] BIMONTE S. (2002) *Information access, income distribution, and the Environmental Kuznets Curve*, Ecological Economics, n. 41, pp. 145-156

[8] Voir notamment GROSSMAN G.M., KRUEGER A.B. (1995) *Economic growth and the environment, Quarterly Journal of Economics*, n. 110 (2), pp. 353-377

[9] SELDEN T.M., SONG D.S. (1994) *Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions ?* Journal of Environmental and Economic Management, n. 27, pp. 147-162

sensiblement similaires à ceux de la Banque Mondiale. STERN et al. citent encore d'autres études qui, utilisant des méthodes sensiblement différentes, ont plus ou moins abouti à des conclusions aussi… réservées.

Une approche trop limitée de l'environnement et du développement

Ce bilan mitigé s'est accompagné d'une vague de contestations et de critiques de la part de nombreux auteurs. Les conclusions un peu hâtives de BECKERMAN ont notamment déclenché un mouvement de protestation qui s'est concrétisé par la dénonciation des propos en question par un groupe d'auteurs dans la revue *Science*[1]. Ce que soulignent surtout Kenneth ARROW et ses collègues dans cet article, c'est non seulement que les indices utilisés dans les CKE sont extrêmement partiels, mais également que ces données ne prennent absolument pas en compte les effets d'irréversibilité, de fragilité des milieux, d'accumulation des polluants dans les écosystèmes, d'épuisement des stocks de matière et d'énergie, etc. David STERN et al.[2] dénoncent également l'absence de prise en compte des interrelations entre dégradation de l'environnement et croissance économique[3]. Dale ROTHMAN[4] en conclue que les CKE ne se vérifient que lorsqu'on considère des pressions dont les impacts environnementaux sont particuliers, locaux, réversibles ou pouvant être réduits grâce à des modifications de l'appareil de production ; par contre l'hypothèse des CKE ne se vérifie pas si l'on considère des pollutions plus globales et ayant des effets à plus long terme, ou impliquant des changements importants de modes de vie et de consommation.

Une autre critique récurrente et fondamentale concerne ce que les anglo-saxons ont baptisé la « *pollution haven hypothesis* » (hypothèse du havre de pollution). Ce que dénoncent ces auteurs, c'est le fait qu'une courbe en U inversé pourrait s'expliquer par une délocalisation des pollutions des pays riches vers les pays pauvres… La diminution des pressions environnementales constatée pour les pays à hauts niveaux de revenu pourrait en effet s'expliquer par le fait que ces mêmes pays riches auraient su délocaliser les activités très polluantes et à faible valeur ajoutée dans les pays pauvres dont les réglementations environnementales (et sociales) sont moins strictes.

Enfin, à ces critiques s'ajoute une vision du développement qui se cantonne à l'utilisation du seul revenu moyen par habitant. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, malgré une littérature critique abondante sur le sujet, la pertinence du PIB a été très peu remise en cause dans les études sur les CKE…

- **Pour une approche plus globale de l'environnement et plus qualitative du développement : représentations et indicateurs alternatifs**

Une approche basée sur une conception « faible » de la durabilité, des indicateurs environnementaux trop restrictifs et partiels, un risque de délocalisation pernicieuse des pollutions des pays riches vers les pays pauvres, et enfin une approche du développement trop restrictive : tels sont globalement les principaux reproches qui peuvent être adressés aux études sur les CKE. Autant de limites qu'il est pourtant possible de surmonter au moins pour partie…

---

[1] ARROW K. BOLIN B., COSTANZA R., DRASGUPTA P., FOLKE C., HOLLING C.S., JANSSON B-O., LEVIN S., MÄLER K.G., PERRINGS C., PIMENTEL D. (1995) *Economic growth, carrying capacity, and the environment*, Science, n. 268, pp. 520-521

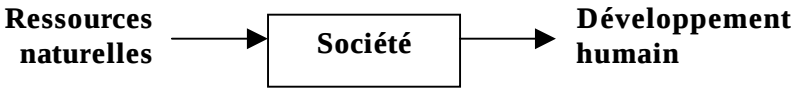
[2] STERN D.I., COMMON M.S., BARBIER E.B. (1996) Op. cit.

[3] En effet, les modèles proposés par les CKE ignorent les effets négatifs a posteriori de la pollution ou des dégradations écologiques sur le système économique

[4] ROTHMAN D. S. (1998) *Environmental Kuznets Curves – real progress or passing the buck ? A case for consumption-based approaches*, Ecological Economics, n. 25, pp. 177-194

Une approche alternative et écosystémique (durabilité forte)

La théorie de la durabilité « forte » conçoit l'environnement comme le support de toute activité humaine. Conformément à ce que nous avons pu constater, cette vision écosystémique suppose donc une relation inverse entre les facteurs d'environnement et de développement : la donnée d'entrée est la capacité de l'environnement à fournir des ressources et à absorber des déchets, et la donnée de sortie (résultante) est le niveau de développement – ce qui, notons-le, suggère par principe un renversement « symbolique » dans l'ordonnancement des données du graphique : l'environnement passe en abscisses et le développement en ordonnées. L'environnement n'est plus, dès lors, considéré comme un simple « cadre de vie » dont la prise en compte serait une sorte de « luxe réservé aux pays riches », mais davantage comme un « capital naturel limité », un ensemble de ressources (en amont du cycle de production) et de milieux récepteurs (en aval du cycle de consommation).



Développement humain = f(consommation de ressources naturelles)

Figure 20 : Modèle alternatif proposé : les ressources naturelles alimentent le développement humain

C'est à partir de ce modèle écosystémique que la mesure de l'impact d'une société sur l'environnement a été définie par EHRLICH et HOLDREN[1] au début des années 1970 comme la somme de trois données combinées : la population, le niveau de consommation et le type de technologie disponible :

I = PAT (I : Impact, P : Population, A : Affluence *(consommation), T : Technologie)*

Un indicateur environnemental plus global : l'empreinte écologique

Développée dans le milieu des années 1990 par Mathis WACKERNAGEL et William REES, l'empreinte écologique se base précisément sur une telle conception de la durabilité forte, reprenant dans ses grandes lignes les principes de l'équation de EHRLICH[2]. L'idée de WACKERNAGEL et REES était d'élaborer un indicateur synthétique capable à la fois de mesurer les impacts d'une société en termes d'utilisation des ressources et de pollution. L'unité finalement retenue est la surface de terre biologiquement productive, exprimée en hectares globaux (un hectare global étant un hectare de sol ayant une productivité moyenne au niveau mondial). Les auteurs justifient leur choix de la façon suivante : « *Il faut penser une économie comme ayant un métabolisme industriel. A cet égard, elle est semblable à une vache dans un pré. L'économie a besoin de manger des ressources et, finalement, toute cette consommation deviendra déchet et devra quitter l'organisme – l'économie. La question devient donc : (…) combien de sol faut-il pour maintenir durablement l'actuel niveau de vie d'une économie spécifique ?*[3]». La surface ainsi évaluée est ensuite ramenée à l'habitant (ha / hab).

Même si l'empreinte écologique est encore critiquée sur certains aspects méthodologiques, son très grand succès dans les sphères scientifiques et politiques en fait aujourd'hui un outil incontournable. Sa principale qualité est d'être synthétique (agrégation des différents impacts en une seule unité) et pédagogique. Elle a également le grand avantage de permettre

[1] EHRLICH P., HOLDREN J. (1971) *Impact of population growth*, Science, n. 171, pp. 1212-1217 ; HOLDREN J., EHRLICH P. (1974) *Human population growth and the global environment*, American Science, n. 62, pp. 282-292

[2] « *l'empreinte écologique évolue avec la taille de la population, la consommation moyenne par personne et les technologies utilisées* » in LOH J. (Ed.) (2002) *Rapport « planète vivante »*, WWF, UNEP, WCMC, 36 p., (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.wwf.fr/pdf/planetviv02.pdf)

[3] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) *Notre empreinte écologique*, Ecosociété, 207 p.

des comparaisons entre pays. Autre point fort : elle attribue les impacts au consommateur, ce qui est légitime sur le plan écologique (équation de EHRLICH) mais également, comme le note Dale ROTHMAN, sur le plan économique, car « *les biens et services ne seraient pas produits, achetés, vendus et commercialisés à travers les frontières s'il n'y avait pas une demande pour eux*[1]». Le problème central posé par la « *Pollution Haven Hypothesis* », c'est à dire la possibilité de délocalisation de la pollution des pays riches vers les pays pauvres (au stade de la production), est donc résolu si on attribue systématiquement l'impact écologique au consommateur et non au producteur (Encart 2).

Encart 2 : Quelques repères à propos de l'empreinte écologique

L'empreinte écologique est une notion apparue dans le milieu des années 1990 dans le cadre du travail mené par William REES et Mathis WACKERNAGEL[2]. Les deux chercheurs avaient pour idée de mettre au point un indicateur synthétique susceptible de traduire la pression qu'un individu ou une société font concrètement peser sur l'environnement – et ce aussi bien en amont du cycle économique (utilisation de ressources) qu'en aval (rejets de déchets dans l'écosystème). Plus précisément, et suivant en cela les théoriciens de la soutenabilité forte et les tenants de l'*ecological economics*[3], l'empreinte écologique se base sur une approche écologique de l'économie qui considère celle-ci non pas comme un système déconnecté de la réalité naturelle, mais au contraire comme profondément ancré (*embedded*) dans un système naturel englobant[4]. Adoptant cette position, WACKERNAGEL et REES décident logiquement de se détourner des unités de valeur économiques pour se concentrer sur une unité de valeur « physique » susceptible de traduire cette dimension matérielle. Mais contrairement à ADRIAANSE et al., par exemple, qui étudiaient les volumes de matière entrant dans le fonctionnement de l'économie, ou contrairement à d'autres approches de type énergétique, WACKERNAGEL et REES ont tenté de trouver un indicateur synthétique capable à la fois de mesurer les impacts en terme d'utilisation des ressources et de rejets dans l'écosystème. L'unité finalement choisie est la surface de terre cultivable, exprimée en hectares globaux (un hectare global étant un hectare de sol ayant une productivité moyenne sur le plan mondial). Les auteurs justifient leur choix de la façon suivante : « *Il faut penser une économie comme ayant un métabolisme industriel. A cet égard, elle est semblable à une vache dans un pré. L'économie à besoin de manger des ressources et, finalement, toute cette consommation deviendra déchet et devra quitter l'organisme – l'économie. La question devient donc : quelle surface de pâturage faut-il pour soutenir cette économie – pour produire tous ses aliments et absorber tous ses déchets ? Ou encore, combien de sol faut-il pour maintenir durablement l'actuel niveau de vie d'une économie spécifique ?* [5]». Au final, l'empreinte écologique est donc définie par ses auteurs comme un « *outil comptable qui nous permet d'évaluer la consommation des ressources et les besoins d'absorption des déchets d'une population humaine ou d'une économie données, en terme de la superficie correspondante de sol productif* [6]» (on retrouve ici une référence assez explicite à la notion de « *carrying capacity* », ou « capacité de charge », notamment telle qu'elle fut appliquée par Eugene ODUM à l'espèce humaine[7]). La surface ainsi estimée est ensuite ramenée à l'habitant – et s'exprime donc en hectares par habitant.
Notons au passage, pour faire écho à notre préoccupation concernant les phénomènes d'importation et d'exportation des nuisances ou des ressources naturelles (*pollution haven hypothesis*), que WACKERNAGEL et REES ont spécifiquement pensé leur outil en fonction de cette problématique : « *L'empreinte écologique,* nous affirment-ils, *permet d'analyser des questions comme celles-ci : à quel point la population à l'étude est-elle dépendante de l'importation d'ailleurs de ressources, et de la capacité du patrimoine*

[1] "*Goods and services will not be produced, bought, sold and traded across borders, unless there is a demand for them*", in ROTHMAN D.S. (1998) Op. cit., p. 182
[2] WACKERNAGEL M., REES W. (1996) *Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth*, New Society, Gabriela Island, 160 p.
[3] On pense notamment ici aux travaux d'Hermann DALY ou de René PASSET déjà évoqués précédemment
[4] « *Evident mais fondamental : nous dépendons de la Nature* » proclament par exemple les auteurs dans l'intitulé d'un paragraphe introductif de leur ouvrage : WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit. p. 27
[5] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit. p. 29
[6] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit. p. 29
[7] ODUM E. (1989) *Ecology and our endangered life-support systems*, Sunderland, 283 p.

commun de la planète d'absorber les déchets ? [1]» (d'où, notons-le, le choix d'exprimer les résultats en hectares globaux, selon la productivité moyenne des terres au niveau mondial). Ce choix différencie notamment l'empreinte d'autres outils comme le *Human appropriation of net primary production* (HANPP) et justifie d'autant plus l'utilisation de l'empreinte écologique dans de nouvelles courbes de Kuznets (eu égard aux critiques précédemment émises par rapport aux autres indicateurs environnementaux généralement utilisés).

Notons enfin que l'empreinte écologique a été largement mise à l'épreuve au cours des dernières années. van den BERGH et VERBRUGGEN[2] font une synthèse intéressante de quelques-unes des critiques récurrentes : le nombre important d'hypothèses qui sont faites pour convertir des données de consommation très hétérogènes en une seule unité de mesure (l'hectare de terre productive) et les problèmes d'agrégation et de pondération qui y sont liés ; la non prise en compte des phénomènes de pollution toxique, d'accumulation et/ou d'irréversibilité ; le problème posé par les hypothèses de calcul de l'empreinte écologique des énergies fossiles (et la place prépondérante des énergies fossiles dans le calcul de l'empreinte), ou encore les problèmes de pertinence de l'outil au niveau local (régions ou villes) puisque la qualité du cadre de vie ou de l'environnement local ne sont pas reflétés par l'empreinte. ROTH et al.[3] insistent encore sur d'autres limites de l'outil, reprochant notamment à ce dernier de ne pas offrir une analyse suffisamment fine des interactions entre système écologique et système économique pour pouvoir fournir des conclusions utiles pour l'action et la prise de décision. A ces réserves, nous pourrions rajouter l'aspect essentiellement anthropique de l'outil (qui ne prend pas en compte l'espace nécessaire pour permettre aux autres espèces de se maintenir), ou encore l'absence de prise en compte des risques liés à certaines activités.

Malgré tout l'empreinte écologique semble bien résister à la plupart des critiques qui lui sont généralement faites… à condition toutefois de ne pas vouloir transformer l'outil en un indicateur « miracle ». Par exemple, l'empreinte écologique n'évalue que l'impact des activités potentiellement durables[4] (d'où l'absence de prise en compte des activités à risque élevé ou utilisant des matières toxiques ou radioactives[5]). L'empreinte écologique est par ailleurs un outil sans doute trop approximatif pour être très pertinent au niveau local (il est difficile d'en faire un outil d'analyse et d'aide à la décision performant à cette échelle).

Malgré ces défauts, l'empreinte écologique semble néanmoins l'un des outils les plus à même aujourd'hui d'appréhender de manière synthétique l'impact qu'une nation exerce sur l'environnement global (impact dans le sens où l'entendent notamment EHRLICH et HOLDREN).

Un indicateur de développement plus qualitatif : l'IDH

L'utilisation systématique du PIB comme indicateur de développement ou de bien-être des sociétés pose également certaines questions. La littérature critique sur le sujet ne manque pas, et il semble qu'un certain regain d'intérêt pour ce thème soit apparu en France au cours des dernières années (on pense notamment aux travaux très approfondis de Patrick VIVERET, Dominique MEDA ou encore Jean GADREY [6]). Face à ces critiques, les tentatives

---

[1] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit. p. 29

[2] BERGH (van den) J.C.J.M., VERBRUGGEN H. (1999) *Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the ecological footprint*, Ecological Economics, n. 29, PP. 61-72

[3] ROTH E., ROSENTHAL H., BURBRIDGE P. (2000) *A discussion of the use of the sustainability index: ecological footprint for aquaculture production*, Aquatic Living Resources, n. 13, pp. 461-469

[4] Cet argument a par exemple été développé par Matthis WACKERNAGEL lors d'une intervention tenue le 31 mars 2004 à Paris, à l'initiative du WWF France

[5] Ce qui ne signifie évidemment pas que ces impacts doivent être ignorés, ils ne sont simplement pas pris en compte dans le calcul de l'empreinte, ou seulement a posteriori dans l'hypothèse où ils entraîneraient une réduction de la productivité à moyen ou long terme des milieux (sols, écosystèmes aquatiques) pollués

[6] Pour une critique approfondie du PIB en langue française, voir en particulier : MEDA D. (1999). *Qu'est ce que la richesse ?* Edition Aubier, 423 p., VIVERET P. (2002) *Les nouveaux facteurs de richesse*, Rapport pour le secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, La Documentation française, 135 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004) : http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000191/0000.pdf) ; ou encore GADREY J., JANY-CATRICE F. (2003) *Les indicateurs de richesse et de développement, un bilan international en vue d'une initiative française*, Rapport de recherche pour la DARES, Ministère de l'emploi, du

de mise au point d'indicateurs alternatifs se sont multipliées dans les pays anglo-saxons au cours des trente dernières années. Nombre de ces indices ont été développés par des économistes qui ont conservé le principe de monétarisation en se contentant de réajuster le PIB en fonction des critiques qui lui étaient traditionnellement faites (Encart 3).

Encart 3 : La mesure du bien-être économique : un détour par les indices monétaires alternatifs

Partant des éléments critiques bien connus et largement partagés qui sont traditionnellement reprochés au PIB, les tenants de l'*ecological economics* ont progressivement construit des indicateurs alternatifs qui visent en fait à « améliorer » le PIB sans remettre fondamentalement en cause l'idée d'une évaluation purement monétaire du bien-être. La monétarisation reste donc le socle commun entre le PIB et ces différents indicateurs alternatifs. Mais les aménagements proposés pour améliorer la mesure du bien-être sont néanmoins suffisamment considérables pour qu'on puisse voir dans ces alternatives une véritable remise en cause du PIB.

Une étape importante dans la formulation d'indicateurs alternatifs a été franchie à la fin des années 1980, avec les travaux menés sous la direction d'Hermann DALY et al.[1] Les auteurs proposèrent pour la première fois une définition et une mesure précise d'un indicateur alternatif qui aura un impact important par la suite. L'*Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW) se propose dans un premier temps de prendre en compte l'intégralité des biens et services échangés dans une économie donnée, et ce quel que soit le type de biens et services, intégrant notamment les biens et services non marchands (il s'agit par exemple d'ajouter au PIB « classique » les actes de bénévolat, les tâches ménagères, les services publics ou autres productions de biens et de services qui ne sont traditionnellement pas comptabilisés dans le calcul du PIB mais qui ont de fait une importance significative dans le fonctionnement d'une société). Dans un second temps, sont retranchés de cette base l'intégralité des « coups défensifs » (*defensive costs*) qui sont le produit des activités économiques ne pouvant être considérés comme positifs pour le bien-être car relevant d'activités dont les impacts sociaux, environnementaux ou en terme de santé humaine sont globalement négatifs (coûts des réparations ou des soins suite à des accidents ou maladies, coûts de dépollution ou d'assainissement, produits de l'armement, etc.). Sont également retranchés les coûts estimés de la pollution ou de la destruction de certains stocks qui auront des impacts négatifs pour les générations futures (gaz à effet de serre et épuisement des ressources fossiles notamment). Enfin, le résultat final est pondéré par un index distributif qui est fonction du niveau d'inégalité de répartition des richesses entre individu.

L'ISEW a dans le courant des années 1990 fait l'objet de plusieurs améliorations, aboutissant à un indice dérivé apparu au milieu des années 1990 : le Genuine Progress Indicator (GPI). Les calculs de l'ISEW et du GPI ont été réalisés dans de nombreux pays : aux Etats-Unis à l'origine, avec le travail de Cliff COBB[2], puis dans plusieurs pays européens (Grande-Bretagne, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède), et même au Canada, en Australie ou encore au Chili – les chercheurs des différents pays apportant parfois des propositions d'améliorations méthodologiques (Clive HAMILTON[3] en Australie ou Engelbert STOCKHAMMER et al.[4] en Autriche en sont de bons exemples).

L'analyse de l'évolution dans le temps des courbes obtenues dans différents pays et avec des méthodes sensiblement identiques tend à confirmer l' « hypothèse des seuils » (*threshold hypothesis*). Hypothèse émise depuis longtemps par les tenants de l'ecological economics et selon laquelle il existerait un seuil au-delà duquel la croissance économique et le bien-être effectif des sociétés

travail et de la cohésion sociale, 173 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.travail.gouv.fr/etudes/pdf/indicateurs.pdf)

[1] Voir la participation de Cliff COBB dans l'ouvrage de DALY H.E., COBB J.B., COBB C.W. (1989) *For the common good : redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*, Beacon Press, 482 p.

[2] COBB C. (1989) *The Index of Sustainable Economic Welfare*, in DALY H.E., COBB J.B., COBB C.W. (1989) Op. cit. pp. 400 - 455

[3] HAMILTON C. (1999) *The genuine progress indicator methodological developments and results from Australia*, Ecological Economics, n. 30, pp. 13-28

[4] STOCKHAMMER E., HOCHREITER H., OBERMAYR B., STEINER K. (1997) *The index of sustainable economic welfare (ISEW) as an alternative to GDP in measuring economic welfare. The results of the Austrian (revised) ISEW calculation 1955-1992*, Ecological Economics, n. 21, pp. 19-34

finiraient par se désynchroniser, les aspects négatifs de la croissance (notamment en termes d'impacts environnemental et social) finissant par l'emporter sur les aspects positifs[1]. Le GPI des Etats-Unis situe cette désynchronisation aux environs de la fin des années 1970. Si l'on en croit les éléments comparatifs fournis par JACKSON et STYMNE[2], la plupart des autres études font apparaître un même décrochage des deux indices approximativement à la même époque.

Parmi les critiques que l'on peut communément adresser au PIB et aux indicateurs alternatifs de type ISEW ou GPI, la plus courante est celle du phénomène d'agrégation en un seul indice (qui plus est monétaire) de données qui sont pour le moins hétérogènes. En particulier, les indices alternatifs nécessiteraient un minimum de débats publiques puisqu'ils proposent de comptabiliser un certain nombre d'activités « négatives » (ce qui peut mériter débat, non pas tant sur la forme que sur le contenu exact), ou encore d'attribuer une valeur monétaire à des biens communs[3].

En conclusion, nous pourrions reprendre à notre compte les propos de STOCKHAMMER et al. : « *les objectifs de l'ISEW* (et des autres indicateurs de ce type, ndr) *sont de trois ordres : Premièrement de produire une critique empirique du PIB comme mesure du bien-être, deuxièmement de décrire le développement du bien-être économique sur le long terme, et , troisièmement, de jouer un rôle central dans la prise de décision politique, plus précisément même de remplacer le PIB dans cette fonction. Seul le premier de ces objectifs peut-être considéré comme pleinement accompli* [4]». Le second objectif est quant à lui au moins pour partie accompli. Quant au dernier objectif…

Notons quant à nous que ces indicateurs alternatifs semblent moins intéressants pour ce qui nous concerne en cela qu'ils intègrent déjà une dimension environnementale, ce qui empêche de les utiliser en parallèle avec des indicateurs « purement » environnementaux.

S'appuyant sur cette critique déjà ancienne et bien connue du PIB, mais refusant cette fois-ci l'idée de monétarisation, les experts du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) proposèrent de leur côté, à partir du début des années 1990, le concept de développement humain – qu'ils définirent comme « *un processus permettant d'élargir la capacité de choix des individus* [5]». Trois dimensions universelles sont considérées comme centrales dans ce processus : la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine, l'accès à l'éducation et aux connaissances, et enfin l'accès aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent. L'Indicateur de Développement Humain (IDH) intègre donc ces trois dimensions du développement. Le PIB, exprimé en parité de pouvoir d'achat et ramené à l'habitant est conservé dans le calcul de l'IDH comme expression de la « capacité d'accès aux ressources permettant d'atteindre un niveau de vie décent ». Mais des données relatives à « l'accès à l'éducation et aux connaissances » sont également prises en compte à travers le taux d'alphabétisation (2/3) et le niveau moyen de scolarisation (1/3). Enfin, « la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine » est mesurée par l'espérance de vie.

---

[1] Voir par exemple Philip LAWN pour la relecture des fondements théoriques de l'ISEW et du GPI qu'il propose dans un récent article : LAWN P.A. (2003) *A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes*, Ecological Economics, n. 44, pp. 105-118

[2] JACKSON T., STYMNE S. (1996) *Sustainable Economic Welfare in Sweden: A pilot Index 1950-1992. Stockholm Environment Institute*, The New Economics Foundation, rapporté par LAWN P.A. (2003) Op. cit, p. 107.

[3] Notons au passage que l'association *Friends of the Earth UK* propose un débat très constructif sur son site internet, puisque les différentes composantes de l'ISEW sont présentées et peuvent être pondérées par les internautes eux-mêmes, selon la valeur que ces derniers accordent à tel ou tel thème : une manière originale et concrète d'ouvrir le débat sur le contenu de la croissance (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.foe.co.uk/campaigns/sustainable_development/progress/make-own.html)

[4] "*the aim of the ISEW is threefold: First to provide an empirical critique of GDP as a welfare measure, second, to describe the development of economic welfare in the long run, and, third, to play a central role in for policy making, to be more precise, to replace GDP in this function. Only the first aim can be regarded as fully accomplished*" STOCKHAMMER E., HOCHREITER H., OBERMAYR B., STEINER K. (1997) Op. cit. p. 33

[5] HAQ (hul) M. (dir. ed.) (1990) *Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development*, United Nations Development Program, 122 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004: http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en/)

Les performances des nations sont échelonnées selon ces trois critères en fonction de la meilleure performance constatée (notée 1,000). Une moyenne non pondérée des trois données obtenues est ensuite réalisée pour chaque nation.
Bien que soumis lui aussi à un certain nombre de critiques, l'IDH a attiré une audience de plus en plus large au cours des quinze dernières années. Notons que cet intérêt pour l'IDH s'est encore accru depuis 1998, date à laquelle Amartya SEN, membre influant des experts du PNUD, reçut le prix Nobel d'économie. Les critiques émises ont d'ailleurs largement alimenté les réflexions[1] et il est intéressant de noter que l'IDH a depuis son origine été légèrement modifié et consolidé. Dans l'ensemble, un consensus de plus en plus large semble donc se dégager pour considérer que, finalement, l'IDH « *réussit assez bien à suppléer le PNB pour mesurer le développement* [2]».
Notons enfin que, au-delà de ces qualités et défauts, l'IDH présente par rapport à d'autres indicateurs alternatifs un avantage décisif : il est porté par les Nations Unies, ce qui lui donne une certaine légitimité et un poids politique important.

- **Un développement humain écologiquement durable ? Proposition d'une nouvelle représentation des indicateurs de durabilité pour 128 nations**

Empreinte écologique et IDH ont donc cette particularité commune d'avoir acquis une grande popularité au cours des quinze dernières années – un engouement qui permet aujourd'hui encore de faire évoluer positivement les modèles sur le plan méthodologique. Leur utilisation simultanée permet de contourner nombre des critiques habituellement émises à l'égard des études sur les CKE. Mais si les corrélations sont bien meilleures que pour la plupart des CKE réalisées à ce jour, les conclusions qu'on peut tirer de ce croisement sont loin d'être aussi favorables pour les pays « développés »…

Application du modèle Empreinte écologique / IDH

La Figure 21 représente les résultats de l'empreinte écologique et de l'IDH pour 128 nations à partir des données disponibles pour l'année 2000[3], conformément à la forme utilisée dans les CKE (développement en abscisses et environnement en ordonnées). Suivant notre suggestion, nous avons néanmoins opéré un changement de présentation de la courbe sur la figure de droite : l'empreinte écologique (donnée d'entrée) est placée en abscisses et l'IDH en ordonnées :

[1] Voir par exemple les travaux de NOORBAKHSH F. (1998) *A modified Human Development Index*, World Development, Vol. 26, n. 3, pp. 517-528, NEUMAYER E. (2001) *The Human Development Index and Sustainability – a constructive proposal*, Ecological Economics, n. 39, pp. 101-114 ou encore HICKS D. A. (1997) *The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal*, in World Development, Vol. 25. n. 85, pp. 1283-1298

[2] SEN A. (1999) *Special contribution*, p. 23, in UNDP (1999) *Human Development Report 1999, Globalization with a Human Face*, UNDP, 262 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/pdf/hdr_1999_front.pdf)

[3] IDH : données fournies par les Nations unies (PNUD) pour 2000 : UNDP (2002) *Human Development Report 2002 : Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, 277 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004: http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator/indicator.cfm?File=indic_276_1_1.html)
Empreinte écologique : données fournies par le WWF et Redefining Progress pour l'année 2000 : LOH J. (Ed.) (2002) Op. cit.

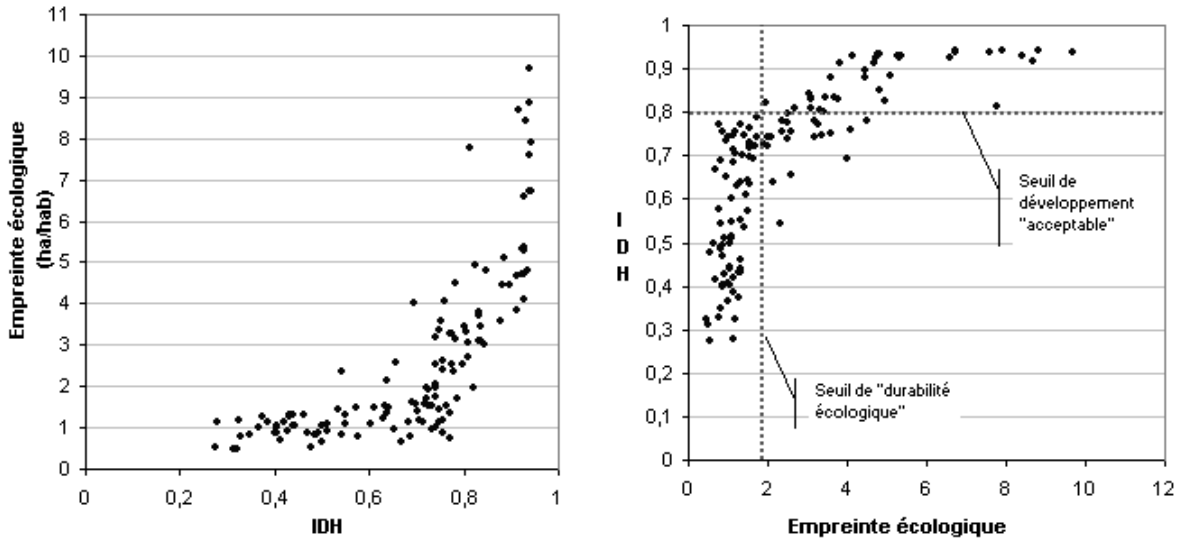


Figure 21 : Empreinte écologique(ha/hab) et IDH de 128 nations (2000)

<u>Une brève analyse des résultats : une infirmation sans appel de l'hypothèse des CKE et une illustration de la problématique globale du développement durable</u>

La Figure 21 (à gauche) permet de constater que la forme en U inversé propre aux CKE n'est pas confirmée lorsqu'on utilise l'empreinte écologique et l'IDH, c'est à dire qu'à un haut niveau de développement humain ne correspond pas une diminution de la pression environnementale globale liée aux modes de consommation. Aucun point d'inflexion n'apparaît. Et c'est en fait ici l'intégralité de l'hypothèse des CKE qui est point par point démentie : tout d'abord, l'empreinte écologique n'est que peu affectée dans les premiers stades de développement (alors que l'hypothèse des CKE affirmait l'inverse). Dans un deuxième temps, on observe par contre une forte augmentation de l'empreinte écologique à partir d'un seuil d'IDH oscillant entre 0,600 et 0,750. Enfin, au-delà d'un IDH de 0,750, le niveau de développement ne semble pouvoir s'accroître qu'au prix d'une augmentation disproportionnée de l'empreinte écologique. Ce phénomène apparaît de manière plus évidente encore sur la figure de droite, où l'on voit nettement se dessiner de gauche à droite une courbe de rendements décroissants : le développement « classique » (symbolisé par cette courbe) se comporte un peu comme un moteur qui aurait atteint son régime « écologique » optimum autour de 0,750 IDH. Cette impression visuelle est confirmée dans le Tableau 4 par l'expression mathématique de la courbe de tendance logarithmique qui décrit le mieux le nuage de points constitué par les 128 pays pour lesquels les données sont disponibles[1].

	Equation de la courbe de tendance logarithmique	**Coefficient de régression**
IDH = f(emp. écologique)	y = 0,2071Ln(x) + 0,5448	R^2 = 0,6821
PIB = f(emp. écologique)	y = 9876Ln(x) + 1438,1	R^2 = 0,7212

Tableau 4 : Coefficients de régression Empreinte écologique et IDH (+PIB) de 128 nations (2000)

[1] On pourrait rétorquer à ce constat que l'IDH est, par construction, borné à 1, ce qui pourrait expliquer que pour les valeurs les plus élevées d'empreinte, l'IDH tend à stagner (rendements décroissants). Cependant, la représentation du PIB (qui lui, n'est pas borné) en fonction de l'empreinte écologique (figure non représentée ici) montre la même tendance logarithmique : le coefficient de régression de cette courbe de tendance est même encore plus proche de 1 (comme figuré dans le tableau) ! Du fait des limites soulevées au paragraphe précédent concernant l'utilisation du PIB, nous avons préféré continuer notre analyse sur la représentation proposée sur les figures ci-dessus, utilisant l'IDH.

Afin de faciliter la compréhension et l'analogie avec notre première hypothèse, nous avons par ailleurs ajouté deux seuils sur la Figure 21 :

- un seuil de « durabilité écologique », qui n'est autre que la surface de sol productif disponible en moyenne pour chaque habitant de la planète (1,9 ha / hab en 2000[1]) ;
- un seuil de « développement humain acceptable », équivalant au seuil au-delà duquel le PNUD considère qu'un pays a un niveau de développement élevé (0,800 IDH[2]).

La fixation de ces seuils nous permet d'illustrer de manière très concrète la notion de développement durable puisqu'elle permet ainsi de faire apparaître les différentes positions propres au « dilemme du développement durable » tel que nous l'avons décrit précédemment. On peut même s'amuser à reproduire ce dilemme du développement durable en reprenant la disposition traditionnelle des différentes positions de négociation (approche gagnant-gagnant en haut à droite : Figure 22).

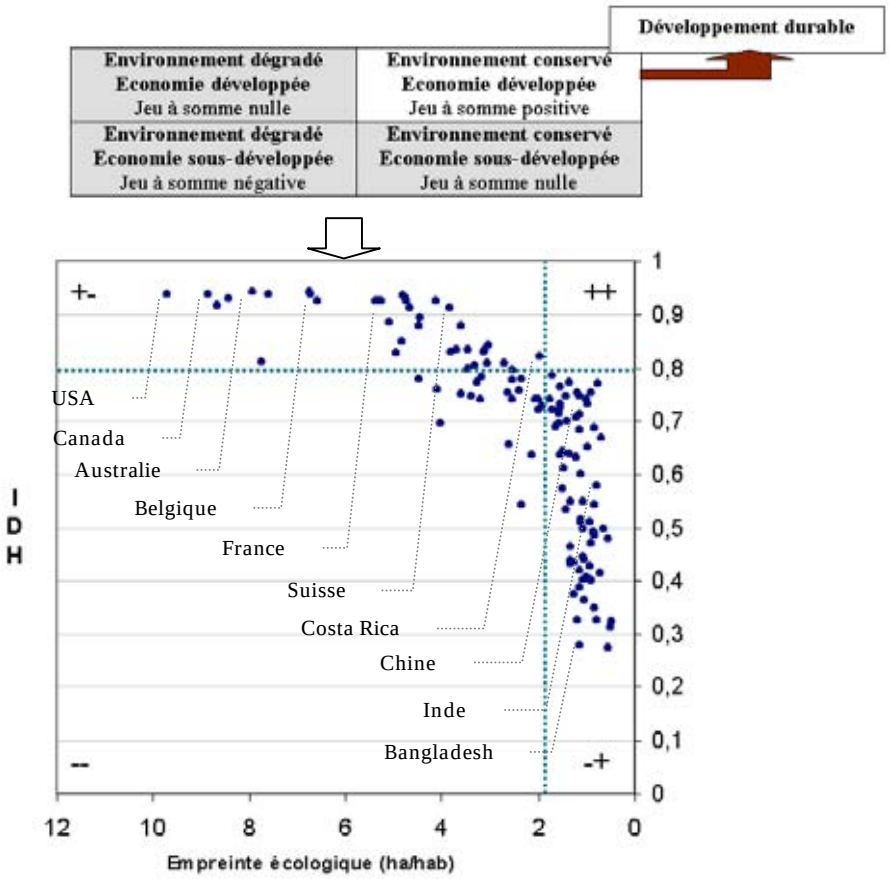


Figure 22 : Le dilemme du développement durable : illustration à partir de l'empreinte écologique et de l'IDH pour 128 nations (+ indications du positionnement de quelques nations)

Sur le plan de la durabilité globale, le défi d'un développement (humain et écologiquement) durable consisterait donc à parvenir à un niveau d'IDH supérieur à 0,800 sans pour autant dépasser une empreinte écologique moyenne de 1,9 ha par habitant… Un objectif qu'aucune nation au monde n'atteint en 2000 ! Comme nous l'avons déjà noté par ailleurs, reprenant les quelques conclusions esquissées plus haut : « *on voit clairement apparaître sur le graphique ainsi obtenu ce qu'on pourrait appeler la « voie du développement classique ». Ce cheminement, qui mène des pays les plus « pauvres » vers le « modèle » que représentent les États-Unis (…), nous montre que, dans les premières phases d'évolution, le niveau de développement humain augmente beaucoup plus rapidement que ne croît l'impact écologique* [global] *lié à ce développement.*

[1] LOH J. (Ed.) (2002) Op. cit. p. 4
[2] UNDP (2002) Op. cit.

Dans un deuxième temps, la courbe tend à s'infléchir : l'impact écologique augmente plus rapidement que le niveau de développement humain. Ce phénomène empêche les pays « émergents » d'atteindre l'état de développement durable puisque, pour passer à un stade de développement humain supérieur, ils vont avoir tendance à privilégier des modes de vie et de consommation davantage prédateurs de ressources.

Enfin, le stade ultime marque un rabattement presque total de la courbe (caractéristique propre aux courbes de rendement décroissant) : à partir d'un indice de développement humain atteignant 0.900, les progrès en matière de développement ne se font qu'au prix d'une très forte augmentation de l'empreinte écologique [1]»

Cette première conclusion en amène naturellement une seconde : en matière de développement durable, non seulement il n'y a pas de chemin tout tracé (tout reste à inventer), mais en plus de cela il apparaît de manière assez spectaculaire que les pays les plus riches ont autant d'efforts à fournir pour devenir écologiquement soutenables que les pays les plus pauvres pour devenir socio-économiquement « développés ».

- **Quelques conclusions à propos de cet exercice : deux approches différentes de l'environnement… entre droits et devoirs, entre durabilité interne et externe**

Quelles conclusions tirer de cet exercice ? Comment expliquer que l'hypothèse des Courbes de Kuznets Environnementales soit à ce point contredite par notre « modèle » ?

Comme nous l'avons déjà évoqué, la principale explication tient probablement au contenu qu'on veut bien donner à la notion d'environnement. L'hypothèse des CKE se vérifie essentiellement avec des indicateurs reflétant la qualité du cadre de vie local ou national. Cette notion de cadre de vie est à comprendre au sens large, mais on peut la rapprocher du premier principe de la Déclaration de Rio de Janeiro qui affirme que les êtres humains ont droit *« à une vie saine et productive en harmonie avec la nature*[2]». La Figure 23 illustre assez bien ce phénomène et cette tendance des pays riches à s'occuper davantage de la protection de leur milieu naturel et de leur cadre de vie[3].

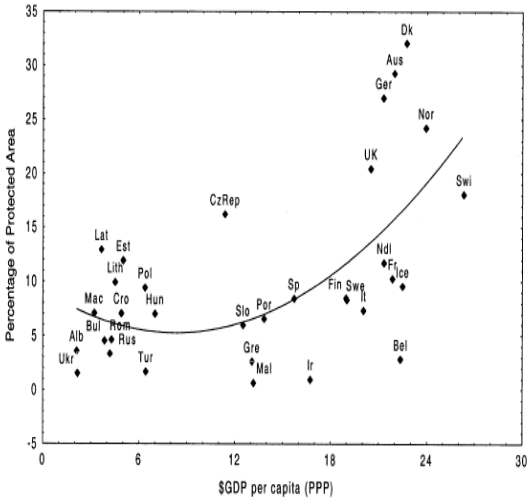


Figure 23 : Pourcentage d'aires naturelles protégées en fonction du PIB/hab, selon BIMONTE S. (2002)

[1] BOUTAUD A. (2002) *Développement durable : quelques vérités embarrassantes*, Economie et Humanisme n. 363, décembre 2002, pp. 4-6 ; Voir également BOUTAUD A. (2003) *Développement durable : à la recherche des bons indicateurs*, Problèmes économiques n. 2800, mars 2003, pp. 1-3

[2] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, Principe 1

[3] d'après BIMONTE S. (2002) Op. cit.

Inversement, considérer l'environnement comme un capital naturel ou une ressource dont dépend toute activité humaine – et donc toute activité économique – revient évidemment à créer un lien de cause à effet inverse entre développement et environnement : plus la consommation de ressources par habitant est élevée et plus la pression exercée sur l'environnement est potentiellement forte (bien que cet impact puisse être modéré ou aggravé selon l'orientation donnée au facteur technologique, conformément à l'équation de EHRLICH). Cette acception de la notion d'environnement comme une ressource « globale » renvoie au principe 7 de la déclaration de Rio de Janeiro dans lequel il est spécifiquement stipulé que « *les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe (…) compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial*[1]».

Cette double référence à la déclaration de Rio illustre au moins un fait : ces deux conceptions de l'environnement (milieu et ressources) doivent nécessairement être prises en compte dans une optique de développement durable : en matière d'environnement, la notion de « droit » – à un cadre de vie sain – n'a pas de sens si elle ne s'accompagne pas de certains « devoirs » – devoirs vis-à-vis des générations futures et des autres humains, et qui consistent notamment à respecter les capacités de renouvellement des ressources et à partager ces dernières de manière équitable[2].

Pour illustrer ce phénomène on pourrait également, à l'image de REES et WACKERNAGEL[3], parler de la durabilité *interne* et *externe* des territoires : la durabilité *interne*, qui consiste à protéger son environnement direct et son cadre de vie, peut se faire au détriment de la durabilité *externe* (globale) en externalisant les problèmes (Pollution Haven Hypothesis).

Conclusion : La question de l'évaluation au cœur du processus d'appropriation du développement durable

L'évaluation, de par sa capacité à rendre le concept de développement durable « rigide », apparaît donc logiquement comme un outil privilégié d'appropriation (ou de « traduction » pour reprendre les termes utilisés par les sociologues). Les débats qui gravitent autour de la question de l'évaluation du développement durable s'en trouvent nécessairement marqués. En illustrant cette capacité d'appropriation à travers un survol de la question des indicateurs, puis en approfondissant cette réflexion par une étude plus approfondie du débat portant sur les Courbes de Kuznets Environnementales, nous avons essayé d'illustrer cette dimension inévitablement idéologique des outils d'évaluation[4]. En développant une approche critique et en proposant un modèle alternatif qui finissait par invalider l'hypothèse des CKE, nous n'avons finalement rien fait d'autre qu'entrer de plein pied dans cette lutte d'appropriation. Au-delà du fait qu'il éclaire un problème nouveau par des instruments eux aussi nouveaux (en partant de l'idée émise par le CNDD selon laquelle « o*n ne peut pas faire du nouveau en n'utilisant que les outils d'hier* [5]»), le croisement entre ces deux indices que sont l'IDH et l'empreinte écologique a en tout cas l'avantage de réhabiliter les hypothèses de base qui ont

---

[1] CNUED (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*, Principe 7

[2] Voilà ce que nous rajoutions à cette conclusion dans l'article qui a influencé cette partie de chapitre : « *C'est ce dernier point que le croisement des données de l'empreinte écologique et de l'IDH souligne avec insistance. Car même s'ils ne reflètent qu'une vision a minima du développement durable*[2]*, au moins ces deux indicateurs permettent-il de dénoncer une certaine forme de démagogie qui consiste pour les pays du Nord à profiter des règles du commerce international pour protéger leur cadre de vie tout en continuant à consommer toujours davantage de ressources naturelles… ressources qui proviennent en bonne partie des pays du Sud »*, in BOUTAUD A., GONDRAN N., BRODHAG. C (2004) Op. cit.

[3] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit.

[4] Ce qui ne doit pas pour autant nous faire oublier l'aspect « pratique », voire indispensable, de l'évaluation dans les démarches de développement durable

[5] CNDD (2003) Op. cit. p. 9

mené à la formulation du concept de développement durable[1]. En mettant en évidence le fait que les nations, et plus globalement les territoires, n'ont pas les mêmes efforts à fournir à leurs échelons respectifs pour résoudre la problématique globale de développement durable[2], cet exercice nous permet également de mettre l'accent sur des problèmes d'ordre « géographique » (emboîtement des territoires) qui vont directement nous intéresser dans le chapitre à venir…

Conclusion de chapitre : Entre environnement et développement, le développement durable ou l'intrusion du long terme dans la pensée moderne

Les théories de la négociation nous ont été d'une aide précieuse tout au long de ce premier chapitre. Sans revenir dans le détail sur l'histoire du développement durable (ce que d'autres avant nous ont déjà fait, et certainement plus en détail), ces approches de la négociation nous ont néanmoins permis de jeter un éclairage un peu différent sur la phase de formulation et d'officialisation de ce concept au niveau international. Elles nous ont également permis d'illustrer notre première hypothèse : à savoir que le développement durable pouvait être considéré comme une valeur nouvelle issue d'un long processus de négociation qui cherchait à concilier des intérêts divergents sur les questions de l'environnement et du développement. L'intitulé des grands évènements (Conférence des Nations Unies sur l'*Environnement* et le *Développement*) et des institutions (Commission Mondiale sur l'*Environnement* et le *Développement*) qui ont marqué l'histoire du développement durable suffisent à démontrer à quel point la résolution de ce conflit entre *environnement* (ressources, milieux) et *développement* (économique et social) a été au cœur du processus de négociation. La formulation finalement la plus souvent retenue pour définir le développement durable, qui consiste à considérer celui-ci comme un élément de solidarité entre générations, est d'ailleurs assez typique d'un processus de création de valeur (tel que les théoriciens de la négociation l'entendent) : à un <u>conflit</u> de valeurs (environnement *versus* développement) s'est substituée l'expression d'une <u>solidarité</u> (entre générations).

Temps	Environnement		Développement	
	Ressources	Milieu	Economie	Société
Court terme				

Champ des préoccupations du développement durable

Tableau 5 : Le développement durable : entre environnement et développement, un élargissement dans le temps des préoccupations (du court terme au long terme)

Le phénomène est intéressant en cela qu'il confirme une perception fortement anthropocentrée de l'environnement : finalement, la reconnaissance de la Nature se fait par le biais non pas de sa valeur intrinsèque mais via une démarche utilitariste qui s'ancre dans la lignée de la pensée moderne (on pense notamment à DESCARTES et à BACON lorsque

[1] On se souvient notamment d'Ignacy SACHS, qui en 1980 décrivait la trajectoire de l'écodéveloppement de manière théorique (sans pouvoir à l'époque positionner des pays comme nous l'avons fait grâce à ces « nouveaux » indicateurs) en la situant sur un double axe représentant la croissance et la qualité du milieu : SACHS I. (1980) Op. cit. p. 30

[2] Reprenant notre modèle IDH-empreinte écologique, il apparaît clairement sur le graphique que les pays du Nord et ceux du Sud n'ont pas les mêmes priorités à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de développement durable…

ceux-ci réclamaient un asservissement de la Nature aux services de l'Homme : une pensée qui, finalement, reste compatible avec certaines interprétations du développement durable). Loin de consister en une rupture nette, une révolution écologique, le développement durable s'est davantage inscrit dans une logique de continuité et d'amélioration des paradigmes dominants : une forme de compromis entre un changement radical écologiste (une société écologique ou post-moderne) et un laisser aller économique (une société ultralibérale et sur-moderne), via la prise en compte des impacts à long terme du développement.
Tant dans ses aspects procéduraux que substantifs, ce concept « mi-figue mi raisin » offre finalement une grande marge d'interprétation. Ainsi, dans un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le Sénateur Marcel DENEUX pouvait récemment décrire le développement durable en ces termes : « *De prime abord, le concept de développement durable peut rallier à peu près tous les suffrages, à condition souvent de ne pas recevoir de contenu trop explicite ; certains retenant surtout de cette expression le premier mot 'développement', entendant par là que le développement tel que mené jusqu'alors doit se poursuivre et s'amplifier ; et, de plus, durablement ; d'autres percevant dans l'adjectif 'durable' la remise en cause des excès du développement actuel, à savoir, l'épuisement des ressources naturelles, la pollution, les émissions incontrôlées de gaz à effet de serre... L'équivoque de l'expression 'développement durable' garantit son succès, y compris, voire surtout, dans les négociations internationales (…)* ». Cette « élasticité conceptuelle » a en effet permis au développement durable d'être particulièrement bien accueilli et approprié par les différents acteurs[1]. Devenu point de passage obligé, incontournable exercice de style, le développement durable a connu dans le milieu des années 1990 un engouement certain de la part d'acteurs aussi nombreux que variés – acteurs dont les finalités ne semblaient pourtant guère compatibles. Mais cette relative unanimité cache en fait des perceptions du concept radicalement opposées, chaque type d'acteurs trouvant davantage d'intérêt à s'approprier le concept « à sa manière » plutôt qu'à fournir les efforts nécessaires pour changer ses habitudes (seconde hypothèse).
Nous l'avons vu en fin de chapitre, l'évaluation joue un rôle fondamental dans ce contexte d'appropriation : en rigidifiant un concept souvent qualifié de « mou », elle permet de modeler le développement durable, et s'avère à ce titre un puissant moyen d'appropriation (troisième hypothèse)[2]. S'intéresser à la manière dont certains acteurs se sont emparés de la question de l'évaluation du développement durable peut donc fournir des clefs intéressantes permettant de comprendre quel contenu ces derniers donnent à la notion de développement durable (quelle image ils s'en font). C'est notamment cette dernière hypothèse que nous creuserons un peu plus loin dans le courant de cette thèse en nous intéressant plus particulièrement aux outils développés par (ou pour) les collectivités locales, en partant de l'idée qu'ils nous fourniront une image assez fidèle du développement durable tel que les acteurs publics locaux se le figurent (chapitres 3 et 4).

Mais avant tout, et à présent que nous avons survolé la problématique internationale, il semble à présent indispensable de nous pencher sur l'épineuse question de la territorialisation du développement durable. Pensé au niveau global, nous l'avons constaté tout au long de ce premier chapitre, ce concept a finalement mis au cœur de sa réflexion la dimension temporelle (prise en compte du long terme, des générations futures). Mais qu'en est-il de sa dimension spatiale ? Qu'en est-il, plus précisément, de l'articulation du local et du

[1] DENEUX M. (2002) *L'évaluation de l'ampleur des changements climatiques, de leurs causes et de leur impact prévisible sur la géographie de la* France *à l'horizon 2025, 2050 et 2100*, Rapport d'information n. 224 - tome I (2001-2002) – Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 281 p. (p. 149)
[2] Notons au passage que ce processus rappelle par bien des points ce que Michel CALLON et Arie RIP ont décrit comme étant la « *constitution de normes socio-techniques* » : CALLON M., RIP A. (1991) *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement ; la fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise*, in THEYS (dir) (1991) Op.cit, pp. 227-238.

global dans cette réflexion ? Quelle pertinence peut recouvrir à l'échelle d'un territoire un concept aussi vaste ?

2 Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne, le développement durable face aux territoires : un concept non-fractal ?

Qu'il s'agisse de ses principes procéduraux (gouvernance, précaution, solidarité, subsidiarité…) ou encore de sa réalité substantive (Chapitre 1), le développement durable semble circuler aujourd'hui au sein d'un réseau qui n'est pas seulement scientifique (*réseau* au sens ou l'entend notamment Michel CALLON[1]) mais également politique (au sens le plus large que l'on peut donner à ce terme). Le développement durable fait ainsi l'objet d'un débat d'idée dont on imagine qu'il devrait théoriquement permettre une progressive stabilisation de son contenu, par confrontation de traductions et consolidation d'hypothèses et de points de vue[2]. Dans le même temps, force est de constater que la pluridisciplinarité intrinsèque au concept et le gouffre idéologique qui sépare notamment écologistes et économistes néoclassiques ne devraient pas permettre dans un proche avenir de voir ces deux visions du monde se rapprocher[3]. Preuve que le développement durable est encore un objet de conflit tout autant que de consensus.

De ce point de vue, il est d'ailleurs intéressant de constater à quel point les différentes composantes du développement durable se sont progressivement construites selon un même schéma conflictuel : émergence d'une contestation du modèle dominant de type technico-économiste (le modernisme, le rationalisme et le déterminisme pour les sciences dures ;

[1] CALLON M. (dir.) (1989) *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, 214 p.

[2] Comme nous l'avons évoqué, c'est par exemple ce qui semble s'être passé avec le passage d'une problématique à deux composantes (environnement et développement) à une problématique à trois composantes (économique, sociale et environnementale) : la répétition de ce schéma à trois dimensions a finalement amené ce dernier à s'imposer, du fait peut-être de la plus grande capacité d'appropriation et la plus grande élasticité d'interprétation qu'il offrait…

[3] A moins, bien entendu, que l'un des deux camps ne finisse par abandonner le combat d'appropriation du concept, comme nous l'avons évoqué précédemment, et comme cela semble progressivement devenir le cas suite aux prises de positions de certains mouvements alternatifs au cours des dernières années sur la question du développement durable ; voir notamment l'amusant « bêtisier du développement durable » de l'Institut d'études économiques et sociales pour la décroissance soutenable (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.decroissance.org/)

l'économie pour les sciences humaines), mise en avant des limites du modèle dominant (crises écologiques, épuisement des ressources) et présentation d'alternatives radicales (écosystémisme, écologie politique et radicale). La confrontation de ces deux approches (technico-économiste et écosystémique) donne naissance à une recherche de compromis s'inscrivant dans la logique du développement durable : entre modernisme et critique du modernisme, entre environnement et développement, entre économie et écologie.

L'urbanisme n'a évidemment pas échappé à ce schéma. Et ce n'est d'ailleurs guère étonnant : après tout, la ville n'est-elle pas par excellence, comme l'affirme Joël de ROSNAY, « *le lieu où s'affrontent les lois de l'économie et les lois de l'écologie* [1]» ? La ville n'est-elle pas la plus spectaculaire concrétisation spatiale des modes de développement humain ?

Il faut en tout cas convenir d'une chose : « *le vingt-et-unième siècle est urbain. La majorité de la population de la planète est citadine : il y a aujourd'hui rassemblés dans les agglomérations urbaines du monde, davantage d'habitants qu'il n'y avait d'êtres humains sur l'ensemble de la planète en 1950* [2]». Centre des activités humaines, devenue au cours des siècles la concrétisation territoriale des valeurs de la modernité et de la domination de la Nature, la ville nous apparaît aujourd'hui comme un enjeu primordial du développement durable. Car la ville moderne, telle qu'elle fut rêvée et pour partie réalisée par les tenants fonctionnalistes de la Charte d'Athènes (2.1.), est aujourd'hui en crise. Crise écologique, sociale, urbanistique. La faillite du modèle fonctionnaliste (que nous pourrions qualifier, par analogie avec le Chapitre 1, de technico-économiste) a évidemment subi une critique virulente, notamment de la part des théoriciens écosystémistes de l'écologie urbaine (2.2.). Mais ce dernier modèle, peu partagé et peut-être trop utopique, a progressivement fait place à un modèle apparemment plus consensuel (et plus réaliste ?) : celui de la ville durable. Un modèle en lente construction, qui à l'image du développement durable a lui aussi connu ses grandes conférences internationales et ses déclarations multiples, posant au final la difficile et passionnante question de la territorialisation du développement durable dans un contexte de globalisation et de déterritorialisation des économies (contexte par excellence compétitif et qui par bien des aspects est fondamentalement « anti-durable », pour ne pas dire « insoutenable) (2.3.).

Après avoir suivi ce raisonnement, et émis l'hypothèse selon laquelle la notion de ville durable s'était construite dans un contexte historique tout à fait similaire au concept de développement durable, nous essaierons de dresser quelques conclusions quant à l'introduction de la dimension spatiale dans le champ de réflexion de la durabilité. Nous essaierons notamment de remettre en cause l'idée couramment répandue selon laquelle durabilité locale (interne) et globale (externe) fonctionnent de pair.

Première hypothèse:
Tout comme le développement durable (hypothèse 1, chapitre 1), la ville durable est elle aussi un compromis entre environnement et développement, ou plus exactement entre ville écologique (utopique) et ville moderne (réelle)

↓

Hypothèse conclusive
Le développement durable n'est pas fractal ; l'introduction de la dimension spatiale suggère des formes de développement durable différentes au niveau local

[1] ROSNAY J. (de) (1975) Op. cit. p. 52

[2] BOCHET B., DA CUNHA A. (2003) *Métropolisation, forme urbaine et développement durable*, in DA CUNHA A., RUEGG J.(dir.) (2003) *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 350 p (pp. 83-100)

2.1 La pensée urbanistique « technico-économiste » : du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, principes et construction de la ville moderne et sur-moderne

Dans son ouvrage sur la synthèse de la forme en urbanisme[1], Christopher ALEXANDER s'appuie sur l'exemple de bourgs traditionnels africains et indiens pour démontrer de quelle manière, lors du choix d'implantation de leurs cases, les habitants parviennent, de manière totalement empirique et par une succession de tâtonnements, à optimiser toutes les contraintes de distance et de temps nécessaires à l'organisation de la vie villageoise. Ainsi, les habitants parviennent-ils par eux-mêmes à créer de manière « naturelle » la forme de ville la mieux adaptée. Dans ce schéma, la morphologie urbaine la plus rationnelle découlerait donc de la somme des attitudes d'habitat individuelles !

Malheureusement (ou heureusement ?) la modernité a introduit de nombreux éléments de complexification de la forme et du fonctionnement de la ville – éléments qui rendent le schéma d'ALEXANDER caduque. Comme le note par exemple François ASCHER, des éléments de modernité comme le frigidaire et la voiture, en permettant au cours des cinquante dernières années la généralisation d'un certain mode de vie et de consommation, ont sans doute eu davantage d'influence sur la forme et le fonctionnement de la ville occidentale que n'importe quel autre élément habituellement identifié comme relevant du domaine de l'aménagement du territoire[2], faisant par la-même voler en éclats cette utopie d'une ville dont la forme optimale serait celle que lui donneraient spontanément ses habitants[3].

C'est en grande partie d'une réflexion sur cette complexification du fonctionnement des villes qu'est née l'urbanisme, expression d'une volonté de penser et d'organiser l'habitat urbain en fonction des besoins des hommes[4]. Depuis ses origines, l'urbanisme lie ainsi étroitement les questions de fonctionnement et de formes des villes, organisant en leur sein des réseaux sans cesse plus complexes. Cette vision planifiée et moderne de la ville, au sein de laquelle circulent des flux de matière, d'énergie et d'information de plus en plus importants, trouvera son expression la plus aboutie dans la formulation des théories fonctionnalistes – lors de la première moitié du vingtième siècle – et dans l'application partielle de ces dernières lors des « trente glorieuses ». La ville moderne rêvée par les urbanistes fonctionnalistes va ainsi progressivement naître et aboutir à des impasses, des « surchauffes » qui seront dénoncées dans les années 1970, mais qui n'empêcheront paradoxalement pas à la ville moderne de continuer son expansion pour prendre de nouvelles formes.

2.1.1 Du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, théories et pratiques de la ville moderne à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie

L'organisation de la ville n'est pas un art nouveau en occident. Mais c'est la modernité et sa corollaire industrialisation qui vont rapidement faire évoluer cet art en une science relativement autonome, censée ordonner de manière rationnelle les fonctions de la ville. Les travaux réalisés à partir de la Renaissance par certains architectes – qui étaient avant tout des

[1] ALEXANDER C. (1971) *De la synthèse de la forme : essai*, Dunod, 188 p.
[2] ASCHER F. (1995) *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 345 p.
[3] Ainsi, la maison individuelle est-elle par exemple devenue le rêve des français… et le cauchemar des aménageurs !
[4] Ainsi l'urbanisme est-il défini dans le dictionnaire de langue française comme « l'*étude des méthodes permettant d'adapter l'habitat urbain aux besoins des hommes* », in REY-DEBOVE J., REY A. (1993) *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires le Robert, 2551 p.

artistes – s'insèrent dès cette époque dans une perspective plus large d'organisation de la cité, comme en témoignent l'empreinte laissée par BRAMANTE à Rome ou BRUNELLESCHI à Florence dès le 15ème siècle, puis par le BERNIN un peu plus tard. Cette organisation réfléchie de la cité va néanmoins s'intensifier et se rationaliser progressivement suite à la Révolution industrielle et à l'intensification de l'urbanisation, d'abord par l'intermédiaire du mouvement hygiéniste, puis avec la naissance de l'urbanisme moderne.

- **Le mouvement progressiste hygiéniste : assainir la ville, évacuer les rejets : l'eau et les espaces verts au cœur de la cité**

Françoise CHOAY, dans son anthologie de l'urbanisme[1], considère deux phases majeures dans la construction des théories de l'urbanisme.

Une première phase, qu'elle qualifie de « pré-urbanisme », se caractérise par son aspect essentiellement idéologique : il s'agit d'un mouvement de pensée qui trouvera relativement peu d'applications directement concrètes mais aura un écho néanmoins important. Ce mouvement prend naissance dans la seconde moitié du 19ème siècle et entend s'élever contre les dérives de la ville industrielle, à une époque où l'exode rural et l'explosion urbaine font paraître cette nouvelle ville comme un agglomérat anarchique et désordonné. Il faut dire que la ville industrielle, à cette époque, a déjà largement fait éclater les cadres enchevêtrés de la ville médiévale et baroque issue des périodes précédentes (Moyen-Âge et Renaissance), se développant de manière expansive et souvent incontrôlée, selon un ordre guidé par les exigences économiques nées de la Révolution industrielle (installation d'usines dans les villes, développement anarchique de l'habitat en périphérie, etc.). Plusieurs éléments de rationalisation de l'espace ont participé à cet éclatement : la spécialisation fonctionnelle des secteurs urbains, la rationalisation des voies de communication (boulevards et grandes gares : on pense notamment à HAUSSMANN) et des moyens de transport, la suburbanisation croissante (banlieues ouvrières, industries de faubourgs). Essentiellement constitués d'intellectuels humanistes et de médecins, ces protestataires dénoncent notamment les mauvaises conditions de vie et d'hygiène auxquelles le prolétariat urbain se retrouve confronté dans ces nouvelles villes industrielles.

Deux modèles de pensée se développent alors en parallèle, en opposition à cette expansion « anarchique » de la ville industrielle, reflétant deux visions bien différentes de l'urbanisme.

Mouvement resté minoritaire, les culturalistes (RUSKIN, HOWARD, MORRIS) tout d'abord, voient dans la ville industrielle une machine inhumaine née d'un processus mécaniste qui s'oppose à l'organicisme propre à la ville médiévale. Fortement nourri par un sentiment de nostalgie vis-à-vis de ces formes passées, médiévales et baroques, l'anti-industrialisme des culturalistes se manifeste par un désir de densification de la ville et par une volonté de recentrer celle-ci sur des aspects culturels et esthétiques plutôt que sur des critères fonctionnalistes – les culturalistes considérant la production non pas en termes de rendements mais en termes d'harmonie et de développement des individus.

Les progressistes (FOURIER, OWEN, GODIN, RICHARDSON, PROUDHON), s'ils critiquent eux aussi les dérives anarchistes de la ville industrielle, ont néanmoins des solutions bien différentes à proposer. Considérant l'individu comme un « humain type » susceptible d'être défini en termes de « besoins types », eux-mêmes scientifiquement déductibles car universels, les progressistes envisagent la ville comme un espace qu'il faut organiser de manière rationnelle en s'appuyant sur les progrès de la science et des techniques modernes. A la culture succède la science, à l'esthétique le fonctionnalisme et la rationalité. Les idées de rendement maximum et de progrès sont au cœur de ce discours, qui très vite va se concentrer sur les aspects liés à l'hygiène. Le développement des espaces verts

[1] CHOAY F. (1965) *L'urbanisme : utopies et réalités : une anthologie*, Le Seuil, 447 p.

et la généralisation des réseaux d'adduction d'eau, censés rendre à cette ville industrielle un visage humain, est au cœur du programme des progressistes, qui par ailleurs prônent une ville étendue, éclatée, pénétrée de voies de communications et (déjà) organisée en grandes fonctions : habitat, travail, culture, loisirs. Loin de vouloir remettre en cause les fondements de la ville industrielle, qu'ils jugent positifs à bien des égards, les progressistes entendent y mettre de l'ordre afin d'en gommer les aspects négatifs – d'où l'importance centrale de l'hygiène dans leurs discours.
Ce sont les idées prônées par les progressistes hygiénistes qui vont avoir le plus d'écho à cette époque. En 1889 est ainsi créée l'Association des Habitations Bon Marché (HBM), très fortement influencée par le courant hygiéniste. De nombreux travaux d'adduction d'eau potable, d'évacuation des eaux usées ou encore de création de parcs urbains seront également lancés à cette période dans les grandes villes industrielles (comme l'illustre d'ailleurs assez bien le cas de la ville de Lyon).
Au final, en introduisant dans leurs principes d'action la généralisation de l'adduction d'eau potable, l'évacuation des eaux usées ou encore la multiplication des espaces verts, les tenants de l'hygiénisme vont finalement largement dans le sens de l'industrialisation de la ville, en rendant simplement celle-ci plus saine et plus humaine (plus vivable), notamment pour les classes moyennes[1]. Ce courant est en grande partie à l'origine de l'urbanisme moderne et fonctionnaliste dont les principes vont se consolider au début du 20ème siècle et se systématiser sur le terrain après la seconde guerre mondiale.

- **L'urbanisme fonctionnaliste à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie**

Bien que l'on puisse sans doute attribuer la paternité de la pensée urbanistique contemporaine à l'espagnol Ildefonso CERDA, responsable de l'extension de Barcelone et auteur en 1867 de *la théorie générale de l'urbanisation*[2], c'est sans doute au début du 20ème siècle que se révèle véritablement l'urbanisme moderne. Pour Françoise CHOAY l'urbanisme se différencie du pré-urbanisme évoqué précédemment en cela qu'il témoigne d'une véritable spécialisation des penseurs : pour LE CORBUSIER, l'urbaniste est un architecte, et *seulement* un architecte. Traduisant cette évolution, seront ainsi successivement créés en France au début du 20ème siècle l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux (1905), la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social (1908) et enfin la Société française des architectes urbanistes (1912).
Les deux principaux courants de la pensée pré-urbaniste vont ainsi continuer à s'affronter sur le terrain de la théorie urbanistique, mais bien peu sur le terrain de la ville elle-même. Car, comme le note avec pertinence Françoise CHOAY, ces deux modèles progressiste et culturaliste (auxquels viendra se rajouter un troisième modèle dit *naturaliste*[3], resté très marginal) « *n'ont pas eu les mêmes retentissements dans la pratique. L'étude des réalisations concrètes de l'urbanisme fait apparaître, comme on peut le deviner, la grande supériorité numérique des agglomérations progressistes* [4]». Malgré la reconnaissance que certains urbanistes

[1] C'est sans doute pour partie cette conciliation d'intérêts et de points de vue entre le progressisme hygiéniste tel qu'il fut pensé et l'industrialisation de la ville telle qu'elle fut constatée qui explique le succès des théories hygiénistes, tandis que les théories culturalistes étaient sans doute trop incompatibles avec la logique dominante d'industrialisation de la société et de la ville.
[2] CERDA I. (1979) *La théorie générale de l'urbanisation*, Le Seuil, 247 p.
[3] Le modèle naturaliste est en particulier associé au nom Franck Lloyd WRIGHT, avec son projet de *Broadcare city* ; ce mouvement né dans les années 1930 s'inscrit dans la lignée de la pensée des intellectuels américains fondamentalement anti-urbains du 19ème siècle (on pense notamment à Henry David THOREAU) pour lesquels seul le rapport direct avec la nature permet l'épanouissement complet de l'Homme.
[4] CHOAY F. (1965) Op.cit., p. 51

culturalistes pourront acquérir au fil des années[1], leurs travaux resteront donc peu développés, et leur manque de pragmatisme et de fonctionnalisme leur sera ainsi largement reproché en ces temps de rationalisation et de modernité[2]. Dès lors, le fonctionnalisme devient roi.

Il faut dire que la ville dite « industrielle » du 19ème siècle s'était développée de manière relativement anarchique en se pliant néanmoins avec un certain succès aux exigences d'un système économique émergent de type capitalistique issu de la Révolution industrielle (d'où, précisément, son appellation de « ville industrielle »). Les actions de planification et d'ordonnancement initiées par HAUSSMANN ou CERDA allaient déjà dans le sens d'un meilleur fonctionnement de la ville moderne eu égard à ces nouvelles exigences économiques. A partir de cette époque, on peut dire que l'économie joue ainsi un rôle de plus en plus important dans l'aménagement des villes. D'ailleurs, la notion « d'humain type » (dont on pourrait déterminer les besoins de manière scientifique), telle qu'elle fut déjà imaginée par les progressistes, se rapproche étrangement de la thèse du calculateur rationnel cherchant à maximiser son profit en fonction de ses besoins et intérêts, telle que les économistes classiques l'ont théorisé[3]. Il n'est donc pas très étonnant qu'à partir du début du vingtième siècle un certain nombre d'urbanistes s'inscrivant clairement dans la lignée des progressistes se soient directement inspirés des théories économiques et des méthodes d'organisation industrielles pour penser et agir sur la ville.

La charte d'Athènes ou la taylorisation des villes : le modèle de la ville fordienne

Tony GARNIER sera l'un des premiers à donner forme à la ville moderne au début du 20ème siècle[4]. Les architectes du BAUHAUS, dans la lignée des théories de Walter GROPIUS prônant l'alliance de l'art et de la technique, ou encore le peintre Amédée OZENFANT iront également dans le sens de cette esthétique technique et fonctionnaliste. Mais le principal penseur de la ville moderne dans sa globalité est sans doute LE CORBUSIER. Ce dernier fut très influencé par les réflexions de Frederick Winslow TAYLOR sur la rationalisation des modes de production, l'organisation scientifique du travail ou encore la décomposition de ce dernier en tâches élémentaires (dans une optique déterministe). Egalement impressionné par l'application des théories tayloristes par Henry FORD dans ses usines de production américaines, LE CORBUSIER va ainsi s'acharner à adapter ces principes productivistes à l'urbanisme afin de rationaliser le fonctionnement de la ville selon des fondements d'efficacité et de rendement, de rationalisation et d'organisation scientifique de l'espace.

Le Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM), tenu pour la première fois en 1928, va consacrer cette vision fonctionnaliste de l'urbanisme. Lors de son 4ème congrès à Athènes, en 1933, le CIAM rédige une charte dans laquelle sont énumérés les principes d'aménagement des villes que ses membres considèrent comme fondamentaux. La charte d'Athènes, qui ne sera publiée dans les faits qu'au début des années 1940 par LE CORBUSIER lui-même, peut être considérée à bien des égards comme une tentative de « *transposition quasi-directe des thèses de TAYLOR à l'urbanisme* [5]».

Il s'agit pour LE CORBUSIER de trouver à travers la formulation des principes de l'urbanisme rationnel un moyen permettant l'application répétée et systématique du meilleur des modèles possibles, valable partout et de tout temps, indépendamment de toutes

---

[1] On pense notamment à Camillo SITTE, et en particulier son ouvrage originellement paru en 1889, *L'art de bâtir les villes* : SITTE C. (1996) *L'art de bâtir les villes*, Le Seuil, 324 p.

[2] Françoise CHOAY note, à ce propos, que Camillo SITTE est tellement obsédé par l'esthétique et les formes du passé qu'il en oublie les conditions de travail et de circulation, in CHOAY F. (1965) Op.cit.

[3] Ainsi semble apparaître un être nouveau et rationnel, que l'on pourrait aisément qualifier d'*homo-citadinus*, clone urbain de *l'homo-economicus* des thèses économiques classiques et néoclassiques…

[4] GARNIER T. (1910) *Une cité industrielle : études pour la construction des villes*, A. Vincent, 124 p.

[5] ASCHER F. (1995) Op.cit. p. 87

considérations locales, pédologique, géologique, climatique ou encore culturelle. Ainsi, l'idée maîtresse de la Charte d'Athènes, que Jean GIRAUDOUX qualifie de « *recette de base* [1]» pour l'urbanisme moderne, consiste à lutter contre le désordre urbain en rationalisant les fonctions de la ville selon quatre grandes catégories : habiter, travailler, se récréer... et circuler (entre les trois zones précédentes). Le zonage, en tenant compte de ces fonctions clé, est censé ainsi mettre de l'ordre dans le territoire urbain. Si l'on se contente de reprendre à notre compte l'analyse synthétique que François ASCHER dresse de la Charte d'Athènes, on peut retenir quelques thèmes majeurs caractérisant le fonctionnalisme[2] :

- le thème du désordre et des mouvements incontrôlés, qu'il faut parvenir à rationaliser par une organisation sectorielle des fonctions urbaines et une amélioration des voies de circulation pour en favoriser la fluidité ;
- le thème de l'inadaptation des structures anciennes, dont il convient autant que possible de se débarrasser lorsqu'elles constituent « *de lourdes entraves à la circulation* » ;
- le principe de l'organisation scientifique de la ville, et en particulier des flux de circulation qui la traversent ;
- les méthodes de simplification et de spécialisation (la mono-fonctionnalité des zones urbaines)
- les outils d'administration et de gestion, avec une nécessaire planification permettant une gestion rationnelle et globale de la ville, une véritable programmation de son évolution.

La ville fordienne qui en résulte est en théorie une agglomération dont l'emprise urbaine est relativement vaste, faite de zones d'habitation constituées de hautes tours encerclées d'espaces verts, de vastes zones industrielles, et enfin de zones commerciales et de loisirs. Ces zones sont reliées entre elles par des réseaux de communication et de transport permettant une circulation efficace.

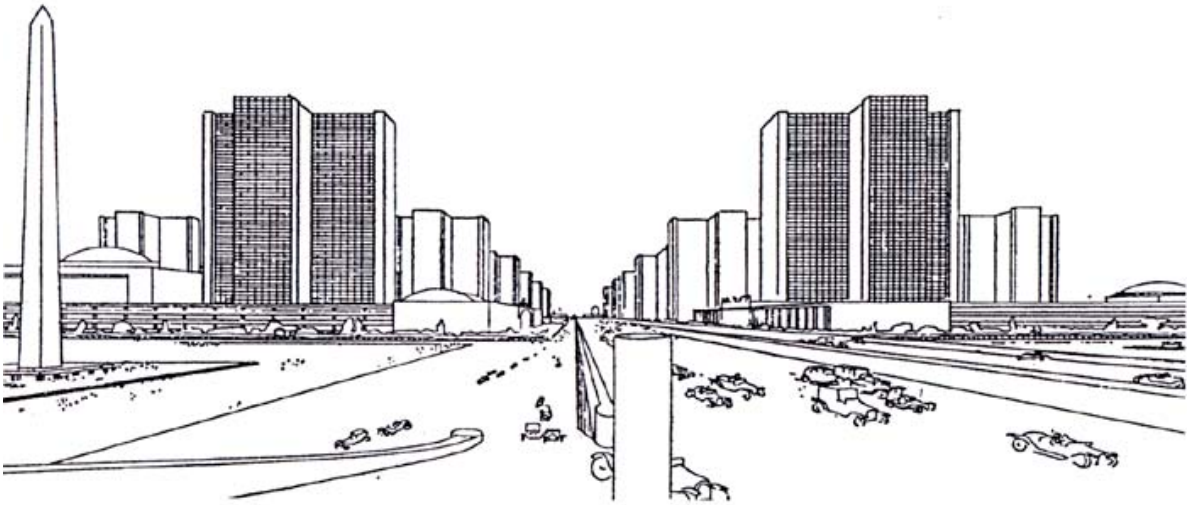


Figure 24 : la cité idéale de LE CORBUSIER,
SPADEM 1988, in SABLET, de M. (1991)

[1] Préface de Jean GIRAUDOUX à la version française de la Charte d'Athènes, CIAM (1943) *La charte d'Athènes*, Plon, 242 p.
[2] ASCHER F. (1995) Op.cit. pp. 87-88

La simplicité et la mécanique apparemment implacable de ce modèle vont rapidement s'imposer en Europe dans le contexte de reconstruction qui fait suite à la fin de la seconde guerre mondiale.

Les trente glorieuses et la reconstruction : la ville moderne, de la théorie à la pratique : le rôle central de l'Etat

Essentiellement théorisée durant l'entre deux guerres, la ville moderne va en effet voir ses principes se concrétiser dans le cadre de la reconstruction. Faire table rase de l'existant était un des principes du fonctionnalisme : la guerre, de ce point de vue, aura servi de tremplin involontaire au fonctionnalisme. Sous l'impulsion des pouvoirs publics, la charte d'Athènes va ainsi devenir cette « *recette de base* » que Jean GIRAUDOUX annonçait.
Créé en 1944, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme illustre assez bien cette volonté de prise en main par les pouvoirs publics des questions d'aménagement du territoire en général, et d'urbanisme en particulier. Ce ministère regroupe les services de la Délégation Générale à l'Equipement National et ceux du Commissariat à la Reconstruction Immobilière. Cette même année sera mise en place la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitation (DGUH), qui adopte une vision extrêmement dirigiste et centralisatrice des questions d'urbanisme. Le livre de Jean-François GRAVIER[1], au titre évocateur - *Paris et le désert français* -, va jouer un rôle de détonateur, et le Rapport SALAÜN, publié en 1948, pour pallier ce déséquilibre entre la capitale et la province, proposera ainsi d'ériger « *face au désordre français une politique d'industrialisation décentralisée* [2]». Un objectif qui en dit long sur l'état d'esprit qui règne alors dans les rangs de l'administration française : constatant les mêmes défauts que les théoriciens fonctionnalistes avaient souligné avant eux (le *désordre*), les dirigeants de la République entendent leur opposer les mêmes solutions (l'*industrialisation* du territoire en général, et de la ville en particulier). L'urbanisme devient alors affaire de spécialistes, de « scientifiques », pour ne pas dire de technocrates : la DGUH identifie dès 1945 un certain nombre de Projets de Grandes Opérations d'Urbanisme National, essentiellement articulés autour de projets industriels de grande envergure (centres industriels, grands ports), qui sont dirigés chacun par un « Urbaniste en Chef » nommé par le Ministère.
Jusqu'au début des années 1960, cette approche dirigiste et centralisée va s'imposer en France, avant que l'Etat ne cède peu à peu de son emprise directe à des sociétés parapubliques créées pour l'occasion (notamment la SCET : Société Centrale d'Equipement du Territoire).

Ainsi, c'est essentiellement l'Etat qui en France va imposer, après la seconde guerre mondiale, le fonctionnalisme en tant que recette de l'urbanisme moderne. D'abord en initiant directement les grands projets d'aménagement urbain, puis en déléguant leur maîtrise d'ouvrage à des sociétés parapubliques, et enfin en se contentant d'encadrer sur le plan réglementaire les opérations d'urbanisme. Cette phase centralisatrice va marquer l'avènement de la rationalisation de l'urbanisme, le règne de la Charte d'Athènes et de a ville moderne, du fonctionnalisme technocratique et dirigiste, de la rationalisation et de la normalisation des équipements (ratios de m²/hab).

[1] GRAVIER J-F. (1947) *Paris et les désert français : décentralisation, équipement, population*, Le Portulan, Coll. L'homme et la cité 414 p.
[2] phrase du rapport SALAÜN, tirée de SAUVEZ M. (2001) *La ville et l'enjeu du développement durable : rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, La documentation française, 436 p.

Entre zones industrielles géantes, banlieues champignons et modernisation des voies de communication (en particulier les voies routières et autoroutières[1]), la ville prend durant cette période une forme tout à fait nouvelle, à une époque où les mythes de la croissance et du progrès étaient à leur apogée. Mais dès la fin des années 1960, des mouvements contestataires vont commencer à remettre en cause cet état de fait, et surtout cette « façon de faire ».

- **De la ville moderne à l'avènement de la ville sur-moderne : ou comment participation et décentralisation n'ont rien changé au fonctionnalisme**

Les mouvements nés des évènements de mai 1968 vont être porteurs de nouvelles valeurs dans le domaine de l'urbanisme. C'est en particulier le centralisme des prises de décisions qui va être montré du doigt à cette époque : les problèmes naissants de la ville moderne seraient dus, sur la forme, à un trop fort dirigisme et à un manque de concertation locale. Dans les faits, il est intéressant de constater avec le recul à quel point ce discours sur la forme a fait évoluer les pratiques sans changer fondamentalement les problèmes de fond. Ainsi, la forte décentralisation des prises de décision en matière d'urbanisme à partir des années 1970-80, en glorifiant les intérêts locaux au détriment des intérêts nationaux, ne va pas empêcher la ville moderne de s'étendre, ni ses nuisances environnementales et ses inégalités sociales de s'aggraver.

La politique des « métropoles d'équilibre » impulsée à partir de 1963 par la DATAR aura pour but essentiel de limiter l'influence de Paris et de sa périphérie, en mettant au point une stratégie de développement des autres métropoles françaises. Dans cet élan, une première vague de décentralisation va s'opérer en matière d'urbanisme, avec notamment la création des premières communautés urbaines (1966), et le vote en 1967 de la Loi d'Orientation Foncière (LOF), qui va instituer de nouveaux outils de planification urbaine, tels les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et, au niveau communal, les Plan d'Occupation des Sols (POS). Ces documents, directement inspirés des thèses fonctionnalistes en cela qu'ils présentent le territoire comme un agrégat de zones mono-fonctionnelles, sont élaborés en concertation par les collectivités locales et validés par l'Etat via les préfectures. La LOF va ainsi marquer une étape nouvelle dans la logique des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme : l'Etat, autrefois maître du jeu, va progressivement passer à partir de cette époque à un rôle d'encadrement réglementaire, n'intervenant plus directement en tant que maître d'ouvrage des opérations d'aménagement. Cette évolution montre néanmoins à quel point la remise en cause de l'urbanisme moderne s'articule à cette époque davantage sur la forme que sur le fond : sur la forme l'Etat se désengage progressivement pour laisser place à davantage d'initiatives locales, mais sur le fond les outils et les méthodes d'urbanisme restent profondément ancrés dans la tradition fonctionnaliste.

Le rapport de la Commission de développement des responsabilités locales[2], paru en 1976, va permettre d'avancer encore dans le sens de la décentralisation. Tout en commençant à cerner certaines limites inhérentes à la ville moderne et aux théories fonctionnalistes, le mouvement de pensée né de mai 1968 – et dont le rapport GUICHARD sus-mentionné porte certaines valeurs – va surtout pointer du doigt le trop de centralisme des prises de décision

[1] Ainsi, alors qu'en 1958 le Général de Gaule déclarait que les villes n'étaient plus adaptées aux exigences de la vie moderne, le 8 avril 1960, Pierre SUDREAU, alors ministre de la construction, déclarait de son côté : « *le dispositif de la circulation et du stationnement doivent être conçus très largement ; on devrait tabler sur l'éventualité prochaine où chaque ménage disposera d'une voiture* ». La voiture apparaît déjà comme élément central de l'urbanisme moderne dès cette époque. Discours cité dans SAUVEZ (2001) Op.cit. p. 388

[2] GUICHARD O. (1976) *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, La documentation française, 431 p.

en matière d'urbanisme. Décentralisation et participation deviennent dès lors les maîtres mots de la nouvelle orientation des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La création du Fond d'Aménagement Urbain (FAU) en 1977 et la généralisation de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des collectivités, à partir de 1979, vont accélérer ce mouvement, aboutissant aux lois de décentralisation du début des années 1980 qui vont donner davantage de responsabilités aux collectivités territoriales. D'enjeu national, l'urbanisme devient durant cette période enjeu local, tant et si bien que le code d'urbanisme reconnaît à partir de 1983 le rôle central des collectivités locales, qui sont jugées garantes du patrimoine français et sont censées harmoniser entre elles leurs décisions d'utilisation de l'espace[1].

Les outils traditionnels de planification urbaine reflètent assez bien cette tendance générale de l'urbanisme, qui a gardé une approche monofonctionnelle sur le fond (zonages), mais relativement décentralisée et concertée sur la forme et la prise de décision.

Encart 4 : L'exemple de la Part-Dieu : concertation, décentralisation… et avènement du fonctionnalisme !

L'agglomération lyonnaise offre un excellent exemple de ce phénomène à travers l'aménagement du centre de la Part-Dieu. Souvent accusé d'avoir fait la part belle aux dogmes de la Charte d'Athènes, le fonctionnalisme de la Part-Dieu a davantage été le fait d'un jeu d'acteurs socio-économiques que d'une volonté idéologique de la part des architectes et des urbanistes responsables du projet. Si on en croit TOUSSAINT et ZIMMERMANN[2], le témoignage de l'urbaniste en chef de l'opération de la Part-Dieu « *rend compte d'une pratique du projet d'aménagement contingente d'un système d'acteurs et non pas d'un système théorique de l'organisation de l'espace urbain* [3]». Le fonctionnalisme souvent reproché au centre de la Part-Dieu serait davantage dû à un trop plein de concertation (souvent male maîtrisée du fait de rapports de forces inéquitables) qu'à un manque...

Chronologie du projet d'aménagement de la Part-Dieu : du fonctionnalisme idéologique…

Situé à l'est de l'agglomération lyonnaise, sur la rive gauche du Rhône, le territoire de la Part-Dieu est longtemps resté insalubre et habité par des populations pauvres, le terrain fut finalement urbanisé en 1847 avec la création d'une caserne, et les territoires adjacents furent assainis dans la seconde moitié du 19ème siècle, puis progressivement urbanisés. C'est en 1958 que la Ville de Lyon décida d'acquérir les 22 hectares de terrain militaire afin de répondre à une demande croissante en logements.

Au début de l'opération (1958 – 1964), le Plan de la Part-Dieu prévoit essentiellement un quartier résidentiel dans la tradition de l'époque, fortement marqué par la Charte d'Athènes : barres d'immeubles et espaces verts, voiries, stationnements… Le projet évolue et se diversifie néanmoins rapidement : aux zones d'habitation sont accolées des équipements de quartier, des équipements culturels et des bureaux. L'implantation d'activités industrielles et d'une gare routière sont prévues en périphérie proche, tandis qu'apparaît au début des années 1960 l'idée que la Part-Dieu regroupe un certain nombre de services décentralisés de l'Etat (création d'une Cité Administrative d'Etat).

La politique de « métropole d'équilibre » impulsée par la DATAR à partir de 1963-64 va donner à Lyon[4] un nouveau statut de métropole régionale qui va partiellement influencer la vocation de la Part-Dieu et son ouverture aux territoires adjacents. Le projet prend alors une dimension plus ambitieuse et s'ouvre davantage vers l'extérieur, sous la forme d'un « centre directionnel : centre d'affaires, centre culturel et cité administrative prennent alors le pas sur l'habitat, qui reste néanmoins présent dans le

[1] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*

[2] TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (2000) *Des mots aux édifices : les traductions des acteurs mobilisés dans le projet. Notes sur les rapports de la théorie fonctionnaliste à la pratique dans l'exemple de l'opération Part-Dieu à Lyon (1960 – 1980… et après)*, Contribution à la session « *Theory and practice in building the 20th century city : models, images, case studies* », cinquième Conférence Internationale d'Histoire Urbaine, organisée par l'Association Européenne d'Histoire Urbaine, Berlin, 31/08 – 02/09/2000

[3] TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (2000) Op.cit., p. 3

[4] Lyon – Saint-Etienne – Grenoble, dans les documents de la DATAR

projet. Les transports en commun sont alors favorisés au détriment de la voiture, tant vers l'extérieur (la nouvelle gare centrale de la Part-Dieu) que vers l'intérieur (métro et bus).
C'est donc sous la forme d'un projet relativement mixte – et finalement moins fonctionnaliste qu'on aurait pu s'y attendre au début – que le Plan-masse est adopté par les élus à la fin des années 1960.

… au pragmatisme économique
L'arrivée d'un nouvel acteur dans le projet d'urbanisation de la Part-Dieu va pourtant chambouler cette vision de l'aménagement du nouveau centre ville. La Société des Centres Commerciaux (SCC) va proposer d'élargir considérablement la fonction commerciale du projet. D'une surface de 50.000 m² prévue à l'origine dans le Plan-masse, la SCC va proposer de faire passer la surface commerciale à 120.000 m². Bien qu'en opposition très marquée avec les projets des aménageurs, cette option va néanmoins séduire les élus, leur permettant notamment d'envisager un retour sur investissement plus efficace et plus rapide à travers les taxes professionnelles reversées aux collectivités, ainsi que la création de nombreux emplois et, enfin, l'autofinancement de la viabilisation des terrains[1]. Comme le notent TOUSSAINT et ZIMMERMANN, ce changement d'optique pour le moins opportuniste n'est pourtant pas sans conséquences sur la forme du projet urbain : l'accès par véhicule individuel va être privilégié au détriment des transports collectifs, et la superficie des parkings va, du coup, être considérablement augmentée (4.000 places de stationnement), ce qui va nécessiter notamment le rehaussement de la dalle piétonnière à plus de six mètres (au lieu de 1.50 mètre à l'origine), transformant la Part-Dieu en cette « boîte à chaussure » quasi-inaccessible aux piétons. Par ailleurs, l'augmentation de l'emprise du centre va également exiger sa réorientation dans l'espace : une rotation d'un quart de tour qui va bloquer l'axe Est-Ouest.
Le poids considérable joué par la SCC dans la modification du Plan-masse va alors ouvrir la porte à un jeu d'acteurs débridé, délocalisé, dans lequel d'autres intervenants vont interagir, faisant éclater le projet « technico-politique ». La place prise par le centre commercial ainsi que le manque de coordination et le désengagement de certains acteurs publics vont entraîner l'éclatement du complexe culturel, divisé en plusieurs éléments (bibliothèque, auditorium), tandis que les projets de théâtre et de musée sont abandonnés. Le projet de gare sera finalement relancé sous l'impulsion de la SNCF et de l'Etat, notamment dans la perspective du développement les lignes à grande vitesse. Le pôle administratif va être maintenu avec la cité administrative et l'hôtel de la Communauté urbaine.
Sans acteurs de poids pour en porter les intérêts, le projet d'habitat (pourtant prioritaire en 1958) va quant à lui quasiment disparaître du Plan-masse.
Comme le notent là encore TOUSSAINT et ZIMMERMANN, à propos du projet de la Part-Dieu, « *Il semblerait que le Plan-masse de 1967, celui qui apparaît le plus satisfaisant aux yeux des aménageurs, constitue le point maximum de leur liberté d'action. Après quoi le Plan leur a échappé en devenant l'instrument des acteurs qu'il implique* [2]». C'est paradoxalement par le biais de la délocalisation et de la participation que les jeux d'acteurs (et les rapports de forces qui y sont liés) ont entraîné à partir du début des années 1970 une forme urbaine qui, à bien des égards, est davantage fonctionnaliste et productiviste que celle produite par les sphères techniciennes.

L'exemple du centre de la Part-Dieu (Encart 4) illustre assez bien la manière dont le fonctionnalisme idéologique et centralisé des trente glorieuses a fait place à un urbanisme sur-moderne, que l'on pourrait facilement qualifier de « pragmatiquement fonctionnaliste » : c'est à dire un urbanisme davantage guidé par les exigences de développement économique formulées par les acteurs du territoire que par les dogmes des techniciens de l'urbanisme et des éventuels « chefs de projet ».
Les critiques de la ville moderne des années 1970 n'empêcheront donc pas la ville *sur-moderne* d'émerger dès cette époque, issue de la tertiarisation et de la globalisation progressive de l'économie. Ainsi, en matière d'urbanisme – peut-être davantage encore que

[1] « *la charge foncière versée au titre de la participation à la réalisation représente une part non-négligeable des travaux de circulation et de voirie : autrement dit, la réalisation d'un tel centre commercial permet de payer la viabilisation des terrains* », in TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (2000) Op.cit., p. 10
[2] TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (2000) Op.cit., p. 13

dans d'autres domaines – l'idée développée par Anthony GIDDENS[1] à propos de la modernité se révèle pertinente : ce n'est pas tellement à une phase de post-modernisme mais au contraire à une phase de modernité aiguë à laquelle nous allons assister durant cette période.

2.1.2 Les tendances urbaines d'aujourd'hui : la ville sur-moderne dans le contexte de la globalisation de l'économie : un nouveau cycle urbain ?

Où en est la ville aujourd'hui ? Quelles sont les tendances urbaines qui semblent se dessiner ? Les tentatives de réponses à ces questions ne manquent pas. Nombreux sont les urbanistes et les économistes à avoir tenté au cours des deux dernières décennies de définir le mouvement qui semble saisir les villes et les transformer depuis le milieu des années 1980. Ville globale, métapole, ville éclatée, ville émergente… De François ASCHER (qui s'attache en particulier à la forme urbaine) à Saskia SASSEN (qui s'attache plus spécifiquement au fonctionnement urbain), en passant par Geneviève DUBOIS-TAISNE et Yves CHALAS, ou encore Marc BONNEVILLE et al.[2], plusieurs auteurs décrivent une réalité finalement plus ou moins similaire : l'internationalisation (voire la globalisation) de la ville.
Une ville sur-moderne qui, par bien des aspects, suit la trajectoire de la ville moderne et en amplifie les caractères principaux… ainsi que, parfois, les dysfonctionnements.

- **L'hypothèse d'un nouveau cycle urbain : la *métapolis* de François ASCHER**

Dans son ouvrage sur l'avenir des villes, François ASCHER émet l'hypothèse selon laquelle le milieu urbain connaîtrait aujourd'hui un nouveau cycle long, un bouleversement – tant dans la forme que sur le fond – comparable à ceux qui nous ont fait passer successivement de la ville médiévale à la ville de la renaissance, puis à la ville industrielle et moderne[3] telle qu'elle fut théorisée et glorifiée au cours du 20ème siècle par les tenants du fonctionnalisme. Pour appuyer son idée, ASCHER décrit dans un premier temps les différentes formes que la ville a pu prendre au cours des dernières décennies, avant de dessiner les traits de la ville à venir. Ainsi, selon ASCHER, le phénomène de métropolisation qui a caractérisé l'évolution de la ville moderne serait en voie de se transformer en un phénomène de *métapolisation*, sous l'effet de la globalisation des marchés.

Les transformations de la ville moderne : un « portrait type » de la métropole française

François ASCHER, en bon urbaniste, s'attache dans un premier temps à décrire de manière objective l'évolution récente des villes, tant dans leur fonctionnement que dans leur forme. Après avoir insisté sur les différences qu'il convient de faire entre, en particulier, la réalité

[1] GIDDENS A. (1994) *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, 192 p. Pour Anthony GIDDENS, nous ne vivons pas dans un monde post-moderne mais au contraire dans une société en phase de modernité suraiguë : au lieu d'un essoufflement, les valeurs modernes connaîtraient en fait une radicalisation qui expliquerait pour partie le mouvement de mondialisation de l'économie. Notons que François ASCHER avait utilisé le terme de ville sur-moderne, notamment dans ASCHER F. (1995) *Dynamiques métropolitaines et enjeux socio-politiques*, Futur Antérieur, n. 29 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=783)
[2] BONNEVILLE M. (dir.) (1992) *L'avenir des villes : excellence et/ou diversité*, Colloque de Lyon, 12-13 décembre 1991, Programme Rhône-Alpes, 176 p.
[3] ville moderne, industrielle ou même *ville fordienne*, pour reprendre les termes mêmes utilisés par ASCHER dans ASCHER F. (1995) Op.cit, pp.85-86

des villes américaines et celle des villes européennes, François ASCHER tente d'établir un bref état des lieux, un « portrait type » des métropoles françaises[1].
Ces dernières, bien que difficilement comparables entre elles du fait de leur longue histoire, ont néanmoins quelques traits communs qu'il semble intéressant de noter.
Tout d'abord, ces métropoles ont pour la plupart un seul centre principal. Au sein de cette zone centrale, on peut distinguer une zone historique, elle même subdivisée en plusieurs parties : une partie moyennement dense avec un habitat médiocre, une partie « revalorisée et *gentrifiée* » (anciennes zones d'habitat populaire du proche centre-ville, récemment réhabilitées et occupées par des classes moins populaires), et une zone muséifiée voire touristifiée (correspondant souvent aux quartiers historiques, le plus souvent médiévaux).
« *A proximité de ce centre historique*, nous dit François ASCHER, *des quartiers plus récents (19ème siècle, début 20ème), plus denses, accueillent un cœur commercial, une zone d'affaires et des logements bourgeois* [2]».
« *Souvent, des recompositions importantes sont en cours ou ont eu lieu à l'articulation entre cette zone centrale et une zone péricentrale, soit par des rénovations et des réaffectations ponctuelles, soit par la réalisation de grands projets (gare TGV, palais des congrès, centre commercial, etc.) sur des friches industrielles, des friches d'infrastructures de transport (chemin de fer, ports), d'anciens terrains militaires* [3]».
Directement autour de cette zone centrale viennent s'imbriquer des quartiers péricentraux à dominante d'habitat, de plus en plus occupés par des couches moyennes-supérieures (anciens « faubourgs »).
Vient ensuite se greffer une première couronne de banlieues, dans lesquelles ont souvent été construits les grands ensembles immobiliers sociaux, puis la première génération des hypermarchés – correspondants à peu de chose près à la tendance « chartes d'Athènes » des trente glorieuses.
Enfin, cette première couronne est doublée d'une seconde, souvent plus dispersée et hétérogène, en « doigts de gant », qui suit les pénétrantes urbaines et est composée de maisons individuelles, de petits immeubles et de zones d'activités souvent gigantesques.

De la métropole à la métapole : ville éclatée…

François ASCHER constate que le phénomène de métropolisation a aujourd'hui dépassé les limites mêmes de la métropole pour s'étendre à une zone géographique plus large, rendant la notion de métropole caduque. Ce nouvel espace éclaté, cette nouvelle métropole ne serait d'ailleurs pas seulement un territoire, mais également un mode de vie, un mode de production et de consommation, bref : une réalité nouvelle, particulièrement difficile à délimiter dans l'espace[4], que François ASCHER se propose d'appeler « métapole » et dont il donne la définition suivante: « *une métapole est l'ensemble des espaces dont toute ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métapole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métapole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. Une métapole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants* [5]».

---

[1] Voir en particulier ASCHER F. (1995) Op.cit, pp. 31-33
[2] ASCHER F. (1995) Op.cit, p. 31
[3] ASCHER F. (1995) Op.cit, p. 32
[4] « *Les espaces engendrés par les dynamiques urbaines contemporaines ne sont pas ou pas simplement des agglomérations ou des aires métropolitaines, des conurbations, des régions urbaines, des bassins d'habitat, des bassins d'emploi, des bassins de vie, des districts, des cités régions, voire des mégalopoles ou des cités globales* », ASCHER F. (1995) Op.cit, p. 32
[5] ASCHER F. (1995) Op.cit, p. 34

La conséquence première de ce phénomène de métapolisation se traduirait donc par plusieurs phénomènes : un éclatement de la ville, une suburbanisation forte et diffuse, ainsi qu'une explosion des schémas généralement admis de la répartition et de l'équilibre des systèmes urbains entre eux. En particulier, le réseau chrystallérien[1], communément admis par les géographes pour expliquer la répartition hiérarchique des villes dans un espace donné (selon leur taille) serait en train d'exploser littéralement pour faire place à un réseau dit en *hubs and spokes* (littéralement *moyeux et rayons*) : seuls les principaux centres urbains sont alors reliés à de très nombreuses villes, de petite, moyenne et grande dimension, tandis que les villes mineures ne sont plus reliées qu'à une ville majeure – le cas le plus flagrant de cette répartition étant le réseau de lignes TGV, qui à partir de Lyon rendent les grandes métropoles nationales comme Paris ou Marseille plus proches, en temps de voyage, que certaines capitales départementales voisines appartenant à la même région administrative (Annecy ou Privas par exemple).
Cette ville éclatée, qui a perdu sa centralité, son rapport au milieu, c'est également à peu de choses près la *ville émergente* inspirée du modèle étasunien, et que Geneviève DUBOIS-TAISNE et Yves CHALAS nous décrivent[2].

… et ville sur-moderne

François ASCHER avance l'idée selon laquelle ce phénomène de métapolisation serait lié à un nouveau cycle d'urbanisation qu'il convient de relier à un changement structurel de l'économie mondiale – un nouveau cycle économique. La première raison de cet éclatement urbain serait donc à trouver dans l'intégration de plus en plus forte des métapoles dans une économie globalisée dont les règles structurantes sont en train de se mettre en place depuis le début des années 1980. La globalisation de l'économie créerait, selon des auteurs comme François ASCHER ou encore Peter HALL, un nouveau contexte économique, commercial, technologique et social face auquel le modèle taylorien ne serait plus en mesure d'apporter des réponses suffisamment adaptées, et ce tant au niveau industriel qu'urbain. Ainsi, de la même manière que l'industrialisation et le taylorisme ont façonné respectivement la ville industrielle et « fordienne » – autrement dit la ville moderne telle que nous la connaissons – le phénomène de globalisation et de tertiarisation de l'économie serait en train de façonner une ville sur-moderne, ou *ville planétaire*[3], obéissant à ces nouvelles règles.
La globalisation de l'économie, qu'on réduit souvent à l'abaissement voire à la suppression totale des barrières nationales s'opposant au libre-échange des marchandises et des services, s'accompagne en effet de plusieurs phénomènes, dont la tertiarisation grandissante des économies développées[4], la délocalisation des moyens de production manufacturière ou encore le développement des réseaux de communication et de transport. De nouvelles notions apparaissent et se substituent pour partie aux anciennes règles. *L'incertitude* liée à l'accroissement de la complexité des marchés nécessite en particulier un réajustement des principes tayloriens, et fait émerger les notions de *flexibilité* (notamment par la production à flux tendus et le « juste à temps », qui permettent de supprimer pour partie les stocks en reportant la gestion de ceux-ci sur la gestion, notamment, du personnel) et de *polyvalence* des moyens de production (qui tranche particulièrement avec la spécialisation des taches

[1] Rappelons que Walter CHRYSTALLER, en étudiant l'emplacement des villes et leurs relations, notamment commerciales, a proposé un schéma relativement systématique dans lequel les villes étaient réparties de manière homogène, en toiles d'araignées, en fonction de leur taille et de leur distances respectives
[2] DUBOIS-TAISNE G., CHALAS Y. (1997) *La ville émergente*, Editions de l'Aube, 285 p.
[3] HALL P. (1996) *La ville planétaire*, Revue Internationale de Sciences Sociales, mars 1996, n. 147, pp. 19-29.
[4] Cette tertiarisation s'expliquerait notamment, selon Peter HALL, par l'augmentation plus rapide de la productivité dans le secteur secondaire que dans le tertiaire, et à la délocalisation des moyens de productions des pays développés vers les pays émergents, délocalisation elle-même permise par le développement des moyens de transport et de communication, in HALL P. (1996) Op. cit. p.p. 19-20

typiquement taylorienne). Tous ces changements structurels agiraient ainsi sur la forme et le fonctionnement même de la ville. La métapolisation serait ainsi à la ville sur-moderne ce que la métropolisation est (ou a été) à la ville moderne : une traduction territoriale d'un nouveau mode de production et de consommation, dans une économie globalisée. C'est, en tout cas, ce que suggèrent François ASCHER et Peter HALL. Mais c'est aussi l'idée développée par Saskia SASSEN au début des années 1990 (Encart 5).

Encart 5 : La ville globale : grandeur et décadence de la ville sur-moderne

Le travail de Saskia SASSEN sur la *ville globale* semble particulièrement intéressant en cela qu'il décrit de manière assez complémentaire à celle de François ASCHER l'évolution non seulement de la forme mais (surtout) du fonctionnement et du rôle des très grandes métropoles[1] dans le courant des années 1980.[2] Saskia SASSEN pose effectivement la question de l'évolution de la ville dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Si François ASCHER et nombre d'autres urbanistes s'attachent en particulier à décrire les nouvelles *formes* de l'urbanisme surmoderne, Saskia SASSEN tente de décrire de quelle manière la globalisation affecte directement dans leur *fonctionnement* certaines très grandes villes, et indirectement certaines villes plus modestes. D'emblée, elle affirme qu'il faut « *envisager le phénomène de la ville globale au croisement de deux processus principaux : d'une part la conversion à une économie dominée par les services, (…), et d'autre part la mondialisation de l'activité économique. Les deux processus sont rendus possibles et mis en œuvre par les nouvelles technologies de l'information* [3]».

Le travail de Saskia SASSEN s'articule en particulier autour de quatre idées majeures, particulièrement bien étayées[4].

Tout d'abord, l'auteur note un paradoxe intéressant : alors même que l'économie entre dans un cycle d'internationalisation sans précédent, se traduisant par une ouverture des frontières et une levée des protections nationales s'opposant au libre-échange, le mouvement de décentralisation des moyens de production (des pays riches vers les pays où le coût de la main d'œuvre est plus faible) s'accompagne d'une part d'une dilution spatiale des sites de production manufacturière, et d'autre part d'un recentrage inverse des sites de contrôle, les grandes firmes multinationales continuant à s'agglomérer dans un nombre de plus en plus restreint de villes-centre : les villes globales[5].

Dans un même temps, alors même que les sièges sociaux se concentraient en leur sein, ces villes-centre ont vu se développer sur leur territoire une forme particulière de tissu économique composé des services spécialisés (« services d'équipement ») qui sont nécessaires aux activités des multinationales : banques, assurances, agences comptables, agences de publicité et de communication, services financiers. Si le contrôle caractérise les villes globales, c'est bel et bien « *la production de ce contrôle qui constitue le tissu économique particulier des villes globales* [6]».

Une autre caractéristique majeure de ces villes est qu'elles fonctionnent en réseau, formant ainsi le centre nerveux de l'économie mondiale, lui même alimenté par des flux de capitaux et d'informations, de transactions. Ce fonctionnement en réseau globalisé de villes-centre tend à dissocier progressivement ces villes de leurs arrière-pays – dont elles n'ont plus guère besoin – et même de leurs Etats respectifs – dont elles sont de plus en plus détachées.

Enfin, la dernière caractéristique des villes globales serait l'éclatement de la sphère socioprofessionnelle et la disparition progressive des classes moyennes. Un véritable phénomène de « dualisation » s'opérerait dans ces grandes cités, avec un développement simultané des classes les

[1] Saskia SASSEN s'est en effet appuyée sur l'étude de trois métropoles ayant une dimension particulièrement importantes au niveau international dans les domaines de l'économie et des finances : Londres, Tokyo et New York.

[2] Pour la première édition traduite en français : SASSEN S. (1996) *La ville globale : New-York, Londres, Tokyo*, Descartes et Cie, 530 p.

[3] SASSEN S. (1994) *La ville globale. Eléménts pour une lecture de Paris*, Le débat N. 80, pp. 146-164

[4] Voir notamment la synthèse de Loïc WACQUANT, reprise en partie ici et parue dans le Monde Diplomatique : WACQUANT L. (1997) *Retour de la cité tourbillon*, Le Monde Diplomatique, Novembre 1997, p. 31

[5] Au-delà des chiffres donnés par Saskia SASSEN, on peut aussi se référer aux travaux de Manuel CASTELLS, qui montre la concentration des flux d'information entre les grandes métropoles, in CASTELLS M. (1998) *L'ère de l'information, la société en réseau*, Fayard, 613 p.

[6] SASSEN S. (1994) Op.cit. p. 147

plus aisées (celles travaillant dans les domaines de service à haute valeur ajoutée : conseils financiers, assurances) et des catégories les plus pauvres (celles travaillant dans les services à faible valeur ajoutée qui se multiplient dans ces villes : ménages, services de livraisons, services à domiciles, etc.). La répartition traditionnelle des catégories socioprofessionnelles change radicalement : ainsi, « *la distribution des revenus et des modes de consommation devient de plus en plus bimodale. Peter Marcuse l'explique sous forme métaphorique en opposant l'œuf (d'autres préfèrent la montgolfière) et le sablier : une population est normalement répartie comme un œuf : large au milieu et étroite aux bouts ; lorsqu'elle se polarise, le milieu est rétréci et les extrémités s'élargissent en forme de sablier* [1]».
Devenues des centres de contrôle de l'économie globalisées, fonctionnant en réseau et ayant développé des types de tissu économique particuliers, les villes globales telles que Saskia SASSEN nous les décrit sont aussi, indubitablement, des métropoles géantes, éclatées, déshumanisées, dans lesquelles les inégalités sociales sont particulièrement fortes, sources constantes de tension et de violence, mais aussi de dégradation de l'environnement et des ressources.

Les contours de la ville à venir[2], tels qu'ils se dessinent aujourd'hui sous l'effet de la globalisation de l'économie et de la métropolisation, ne semblent pas aller dans le sens d'une meilleure répartition des richesses ni d'une meilleure gestion des ressources naturelles.

La ville moderne et sur-moderne, entre entropie et surchauffe écologique

La critique de la ville moderne n'a pas attendu qu'émergent les dérives d'une ville sur-moderne pour se faire entendre. Déshumanisation, ghettoïsation, encombrement et saturation des voies de communication, pollution, maladies psychologiques les plus diverses, écrasement de l'individu sous le poids de la mécanique urbaine (que dénoncent dès les années 1920 certains romans de John DOS PASSOS[3] aux Etats-Unis) : la ville moderne a été accusée de tous les maux portés par la société. Dans le processus actuel de globalisation de l'économie et d'internationalisation des villes (processus qui peut prendre des formes très différentes), l'avenir des villes réside donc, assez paradoxalement, dans leur capacité à « *maintenir leur cohésion sociale interne et la cohésion de leur territoire régional* [4]».
Mais au-delà de ces risques de déchirure sociale et territoriale, une particularité physique fondamentale de la ville moderne réside également dans sa capacité à sans cesse générer davantage d'activités, d'ordre interne, et, par là-même, à accroître les consommations d'énergie et de matières qui la traversent. La généralisation d'un certain nombre d'équipements et la mise en réseau de la ville qui en résultent n'ont fait qu'augmenter ce phénomène de manière linéaire : la généralisation de l'adduction d'eau débutée avec les mouvements hygiénistes a entraîné l'augmentation considérable de la consommation d'eau par habitant (et la pollution par la suite des milieux récepteurs) ; la généralisation des équipements électriques des ménages, mais également la structuration de la ville par zones monofonctionnelles ont ensuite généré une plus grande dépendance de la ville, dans son fonctionnement, vis-à-vis des énergies non renouvelables (transports, appareils ménagers,

[1] MARCUSE P. (1989) *Dual city : a muddy metaphor for a quartered city*, International Journal of Urban and Regional Studies, n. 13, vol. 4, cité par BODY-GENDROT S. (1996) *Préface* in SASSEN S. (1996) Op.cit p. 17
[2] et ce quel que soit l'intitulé qu'on lui donne ville émergente, ville globale, métapolis ou ville sur-moderne
[3] On pense ici en particulier à *Manhattan Transfer*, ou encore à la trilogie *USA*, romans dans lesquels DOS PASSOS décrit le sort d'individus esseulés, séparés les uns des autres, perdus dans la masse et broyés par la machine urbaine : la ville moderne américaine dont la mécanique implacable dessine une œuvre que certains observateurs baptisèrent par la suite la « *comédie inhumaine* »
[4] BONNEVILLE M., BUISSON M-A., ROUSIER N. (1992) *L'internationalisation des villes en Europe : un même défi des processus différents*, in BONNEVILLE M. (dir) Op. cit. pp. 85-106. Ces auteurs montrent en particulier les différents types de processus qui peuvent mener à une forme d'internationalisation des villes en s'appuyant sur l'exemple de plusieurs grandes villes européennes.

etc.) : ainsi, comme nous l'avons rapidement évoqué précédemment, François ASCHER[1] pense que les éléments qui ont le plus influencé l'urbanisme du vingtième siècle sont la voiture (qui permet à chacun de s'affranchir pour partie des distances entre lieux de travail, d'habitat ou de loisir) et le réfrigérateur (qui, allié à la voiture, permet de ne faire ses provisions qu'une fois par semaine, dans des zones commerciales souvent éloignées du centre-ville)… d'où éclatement de la ville et importance des voies de communication. Autant de phénomènes qui ne font que s'amplifier avec l'émergence de la ville sur-moderne et l'étalement urbain qui la caractérise.

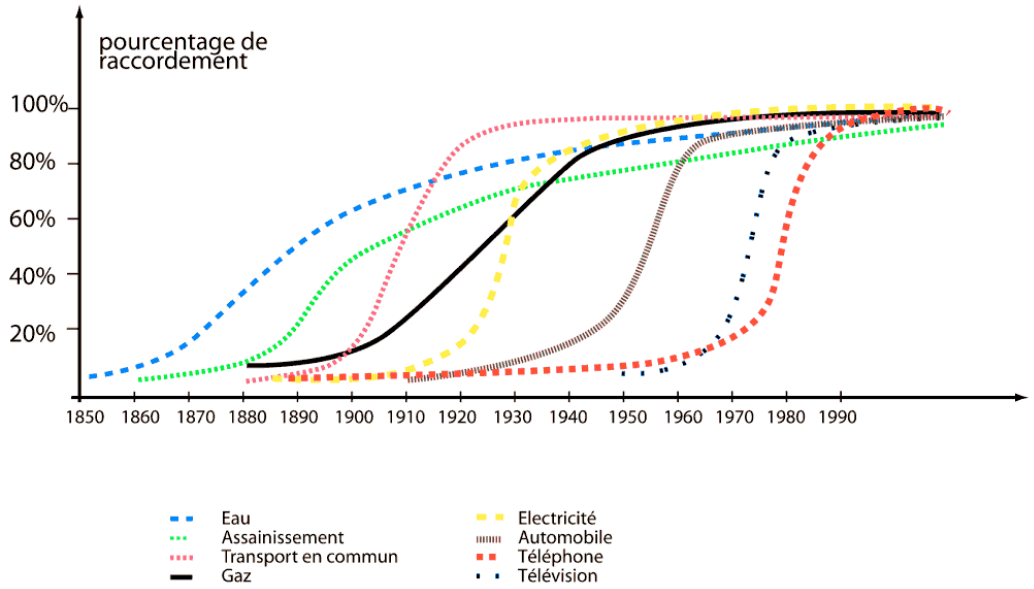


Figure 25 : la ville moderne : un nœud d'entropie galopante ?
L'extension des réseaux techniques urbains : schéma tendanciel
(issu du cours de DEA de Franck SCHERRER sur les réseaux urbains, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2000-2001)

Qu'elle soit basée sur les réalités d'un modèle de développement économique global ou sur une volonté idéologique de la part des urbanistes, la ville moderne et sur-moderne se structure autour d'un certain nombre de réseaux et d'équipements[2] (*Figure 25*) qui génèrent un mode de vie urbain hautement consommateur d'énergie, d'espace, de matières premières, et fortement producteur de déchets et de pollutions diverses, locales et globales. L'ordre théorique généré à l'intérieur du « système ville » se paye ainsi par une augmentation de l'entropie à l'extérieur de ce système. Ce qui fait dire à Olivier GODARD que « *la croissance urbaine contemporaine (…) pourrait n'être pas compatible avec la soutenabilité écologique du développement à l'échelle planétaire* [3]». Et GODARD d'ajouter : « *alors se trouverait illustrée à une grande échelle la conception thermodynamique selon laquelle le maintien ou le développement de l'organisation d'un système ouvert s'accompagne de l'accroissement de l'entropie de son environnement* [4]».

[1] ASCHER F. (1995) Op.cit.
[2] Voir par exemple ce propos : DUPUY G. (1991) *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes* , A. Colin, 198 p. ou encore l'article de Serge THIBAULT : THIBAULT S. (1995) *Les réseaux techniques urbains face à l'écologie urbaine*, MSH Tours, Université de Tours, 12 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.univ-tours.fr/msv/publication/les%20reseaux%20techniques.pdf)
[3] GODARD O. (1996) *Le développement durable et le devenir des villes, bonnes intentions et fausses bonnes idées*, Futuribles, n. 209, pp. 29-35
[4] GODARD O. (1996) Op.cit, p. 31

C'est à cette préoccupation lancinante que, dès la fin des années 1960, les théoriciens de l'écologie urbaine vont tenter d'apporter des éléments de réponse.

2.2 Une critique écosystémique de la ville moderne : l'écologie urbaine, de la théorie séduisante à la pratique pragmatique

Comme nous l'avons rapidement évoqué précédemment, l'approche systémique s'est développée au cours des années 1970 et 1980 dans nombre de domaines de recherche : là encore, l'urbanisme n'a évidemment pas échappé à la règle. Constatant les dérives d'une lecture trop analytique de la ville – qui adopte une vision essentiellement économique de l'espace et débouche notamment sur le monofonctionnalisme de la Charte d'Athènes – certains urbanistes vont tenter de développer des modèles permettant de mettre en évidence l'impasse dans laquelle s'enfoncent ces villes : impasse sociale (dénoncée dès les années 1920-30 aux Etats-Unis), et surtout impasse écologique (dénoncée plus tardivement, notamment dans les années 1970). Adoptant une lecture finalement assez proche – dans l'esprit davantage que dans la forme – de celle utilisée par les chercheurs du MIT pour la rédaction du rapport du Club de Rome, les tenants de l'écologie des systèmes urbains soulignent l'importance de l'entropie des villes modernes. Cette critique scientifique de l'urbanisme moderne va néanmoins ne rencontrer que peu d'échos. L'écologie urbaine qui va ainsi se développer dans la pratique des collectivités locales n'a finalement guère à voir avec la vision écosystémique de la ville développée par certains scientifiques. Plus pragmatique, l'écologie urbaine « opérationnelle », qui va faire son entrée dans les services de certaines collectivités dans le courant des années 1980, traduit une approche de l'environnement moins basée sur les flux *globaux* de matière et d'énergie et davantage tournée vers le cadre de vie *local*.

2.2.1 L'écologie urbaine en tant que discipline : une vision écosystémique et critique de la ville moderne par une analyse sociologique et une analyse des flux

La notion d'écologie urbaine va apparaître une première fois dans les années 1920 aux Etats-Unis afin de décrire les liens sociaux qui lient les hommes entre eux au sein des « écosystèmes urbains » que sont les villes modernes (école de Chicago). Mais c'est essentiellement dans les années 1970 que cette analyse, essentiellement sociologique, va céder le pas à une analyse physique des relations entre les hommes et leur environnement : les flux traversant le « système ville » et permettant son fonctionnement.

- **L'écologie urbaine selon l'école de Chicago : une approche sociologique de la ville moderne**

Le terme d'écologie urbaine est apparu dans un ouvrage collectif publié pour la première fois en 1925 et qui depuis est resté célèbre dans l'histoire de l'urbanisme : *The City*[1]. Ses auteurs (PARK, BURGESS, MACKENZIE), journalistes et sociologues spécialistes des sciences humaines à l'Université de Chicago, décrivent en plusieurs articles[2] leurs travaux de sociologie urbaine en les situant dans le contexte de la ville américaine moderne, fortement

[1] PARK R.E., BURGESS E.W., MACKENZIE R.D. (1968) *The city*, Chicago University Press, 239 p.
[2] articles dont la plupart sont traduits en français dans GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1990) *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, 378 p.

expansionniste. Ainsi, « l'*école de Chicago s'appuie sur une vision globale des mécanismes de fonctionnement de certains processus urbains. Elle considère la ville comme un état d'esprit et un véritable organisme social où règnent adaptation et compétition dans un désordre apparent, et où il se forme un équilibre spécifique aux sociétés urbaines* [1]». Il s'agit là de l'une des toutes premières transposition des théories de la jeune science écologiste dans le domaine des sciences sociales (une écologie, nous précise Philippe MIRENOWICZ, « *encore balbutiante, très naturaliste, qui n'est pas encore centrée sur la notion d'écosystème* [2]» : d'où son approche essentiellement sociologique). A l'opposé de la mécanique techniciste des urbanistes progressistes et fonctionnalistes, qui se posent en constructeurs d'une ville rationnelle censée répondre aux besoins identiques et universels de l'*homo-citadinus*, les sociologues de l'école de Chicago adoptent une approche inverse qui consiste à observer la ville telle qu'elle s'organise, fonctionne (ou ne fonctionne pas) émerge et se construit en fonction des comportements et des aspirations hétérogènes des populations. Il en résulte une approche assez critique de la ville moderne américaine, finalement assez proche de la vision froide et mécanique que nous en donne DOS PASSOS dans son roman *Manhattan Transfer*. En définissant la ville comme un milieu humain, vivant, un construit social, les tenants de l'école de Chicago, bien que restant relativement neutres vis-à-vis de l'objet urbain qu'ils étudient, anticipent finalement une critique des thèses fonctionnalistes qui considèrent la ville non pas comme organique mais mécanique : une « machine à habiter[3] ».
Malgré sa transposition des thèses écologiques à la réalité de la ville, l'objet de « *The City* » ne consiste néanmoins pas à décrire les relations que les hommes entretiennent avec leur milieu physique ; l'école de Chicago tente plutôt d'étudier les relations que les différentes populations entretiennent entre elles au sein de cet écosystème artificiel (ce biotope) qu'est la ville. Ainsi, abstraction est quasiment faite du fonctionnement physique de la ville : l'idée des auteurs de l'école de Chicago est de se concentrer sur le fonctionnement sociétal de la cité et sur les équilibres qui se mettent en place au sein de cet « organisme social » entre les différents types de population : il s'agit de décrire une écologie humaine entendue comme étude des relations entre les populations et leur établissement sur un territoire. Ou bien, pour être un peu plus précis et pour reprendre les termes utilisés par les auteurs : par « écologie humaine » il faut entendre « *l'étude des relations spatiales et temporelles des êtres humains en tant qu'affectées par des facteurs de sélection, de distribution et d'adaptation liés à l'environnement* [4]». Il s'agit donc davantage de sociologie que d'écologie à proprement parler : ce qui intéresse l'école de Chicago, ce sont « *les rapports entre les hommes plus que leur rapport au sol sur lequel ils vivent* [5]».

- **L'écologie des systèmes urbains : une approche physique des flux traversant la ville**

Partiellement critiquée, jugée peu apte à la prise de décision, l'écologie urbaine des sociologues de l'école de Chicago va être assez rapidement mise à l'écart au profit des thèses fonctionnalistes, plus pragmatiques et permettant aux preneurs de décisions d'acquérir l'illusion d'une certaine rationalité dans leurs choix. Il faudra attendre que les dérives utilitaristes du système fonctionnaliste deviennent par trop évidentes pour que la notion

[1] LETURCQ A-S. (2001) *De l'écologie urbaine au développement durable*, AREHN, La lettre du cadre territorial, 185 p.
[2] MIRENOWICZ P. (1984b) *L'écologie urbaine classique*, in Métropolis n. 64/65, pp. 13-15
[3] l'expression « *machine à habiter* » est utilisée par exemple par Michel de SABLET pour dénoncer « *le lyrisme destructeur de la cité idéale de Le CORBUSIER* » qui, selon lui, a « *inspiré les grands ensembles et causé la dévitalisation des espaces publics* », in SABLET (de) M. (1988) *Des espaces urbains agréables à vivre : places, rues, squares et jardins*, éditions du Moniteur, 250 p. (pp. 26-27)
[4] GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1990) Op. cit.
[5] GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1990) Op. cit.

d'écologie urbaine apparaisse à nouveau, à contre courant des thèses progressistes, mais cette fois-ci sous une toute autre forme. D'une analyse sociologique, l'écologie urbaine va alors passer à un stade de description du fonctionnement physique (on serait tenté de dire « physiologique ») de la ville : le doigt est alors mis sur les dysfonctionnements générés par la croissance des cités modernes et sur l'entropie qu'elles créent, ainsi que sur la dégradation des milieux et ressources naturels qu'elles génèrent par leur fonctionnement. Pour bien comprendre ce changement de point de vue, on pourrait dire, en retournant les propos de GRAFMEYER et JOSEPH, que ce qui intéresse désormais les tenants de l'écologie urbaine, ce n'est pas tant les rapports entre les hommes que leur rapport au sol sur lequel ils vivent.

L'approche écosystémique de la ville : des programmes de recherche internationaux…

Plusieurs auteurs vont jouer un rôle central dans la diffusion d'une analyse systémique de la ville. Mais c'est d'abord le programme de recherche interdisciplinaire *Man And Biosphere* (MAB), initié en 1971 par l'UNESCO, qui va permettre de clarifier un certain nombre de concepts et de mutualiser les recherches sur la question de l'approche écologique de la cité (projet 11 du programme MAB). Dans la mouvance des travaux de modélisation menés à l'époque par les chercheurs du MIT au niveau planétaire – à la demande du Club de Rome – une première vague de recherches va être lancée sur la question de la modélisation des flux alimentant le fonctionnement des villes. Le premier rapport du programme MAB[1], publié en 1974, met donc essentiellement l'accent sur les flux d'énergie nécessaires au fonctionnement du système urbain et relève la question de la dépendance de la ville vis-à-vis des ressources énergétiques extérieures. Une approche plus large est ensuite adoptée pour la continuation du programme de recherche : aux questions portant sur les flux d'énergie sont associées celles relatives aux flux de matière et d'eau (1973). A partir de 1975, le congrès du MAB élargi encore le programme de recherche en l'étendant à la question de l'homme et de son bien-être : il est notamment entendu *« que les systèmes urbains sont à la fois culturels et biologiques ; que l'histoire du fait urbain doit être prise en compte, car le système est dynamique ; que le premier critère d'évaluation de l'efficacité urbaine doit être le bien-être humain* [2]». Cette évolution est concomitante de l'évolution des discours sur l'environnement mené dans le cadre des négociations internationales du début des années 1970, qui tendent à intégrer progressivement les questions humaines et écologiques.

Une synthèse des recherches menées durant ces quelques années a finalement abouti à la création d'un modèle dynamique basé sur une approche systémique de la ville et qui permet, à travers plus de 150 variables, de rendre compte du fonctionnement de l'écosystème urbain. Ces variables représentent des données relatives à la fois à ce que les chercheurs du MAB nomment « l'environnement total » (l'écologie du système urbain à proprement parler, qui équivaudrait sensiblement à la notion de biotope en écologie traditionnelle) et à « l'expérience humaine » (l'écologie des populations, équivalent de la biocénose en écologie). L'interaction entre ces variables urbaines, à l'intérieur de chacune de ces sphères mais également entre elles, est modélisée. Présenté sous la direction de Stephen BOYDEN[3], le modèle a été testé à la fin des années 1970 sur la ville de Hongkong afin d'en simuler les fonctionnements. Malgré des conclusions intéressantes – soulignant notamment la

[1] CONSEIL INTERNATIONAL DE COORDINATION DU PROGRAMME SUR L'HOMME ET LA BIOSPHERE (1974) *Groupe d'experts sur le projet 11 : aspects écologiques de l'utilisation de l'énergie dans les systèmes urbains et industriels, Rapport final*, Collection rapports du MAB, UNESCO, 100 p. On peut aussi se référer, pour une synthèse des travaux du MAB, à l'article de Claude ROY : ROY C. (1984) *Le programme MAB*, Métropolis n. 64-65, pp. 28-30

[2] Extrait du rapport du Congrès du MAB de 1975, cité par LETURQ A-S. (2001) Op.cit. p. 9

[3] BOYDEN S. (dir) (1979) *Une approche écologique intégrée pour l'étude des établissements humains*, UNESCO, PNUE, 101 p.

dépendance de la ville vis-à-vis d'un environnement économique international sur lequel ses dirigeants n'ont quasiment pas de prise – la complexité du modèle et son aspect expérimental n'ont pas permis une bonne appropriation de l'outil par les acteurs du terrain, par faute, sans doute, d'une mauvaise intégration de ce dernier dans les processus de prises de décision... à moins que la dépendance de la ville vis-à-vis de l'extérieur, l'impuissance et le manque de leviers d'action – autant de faiblesses soulignées par le rapport – n'aient amené les preneurs de décision à se détourner d'un modèle qui leur rappelait peut-être trop brutalement certaines réalités quant à leur impuissance en la matière ?
Dans tous les cas, les travaux initiés dans le cadre du projet 11 du programme MAB ont permis de stabiliser un certain nombre d'hypothèses, tout en montrant la fragilité et la complexité des systèmes urbains, ainsi que l'interaction que ces systèmes locaux pouvaient avoir avec des systèmes plus vastes. Les voies de la problématique de l'articulation « global – local » semblent prendre à partir de cette date une résonance toute particulière, alors même que les difficultés de conciliation entre développement socio-économique et préservation de l'environnement commencent à être pointées du doigt, annonçant les prémices de la problématique centrale du développement durable.

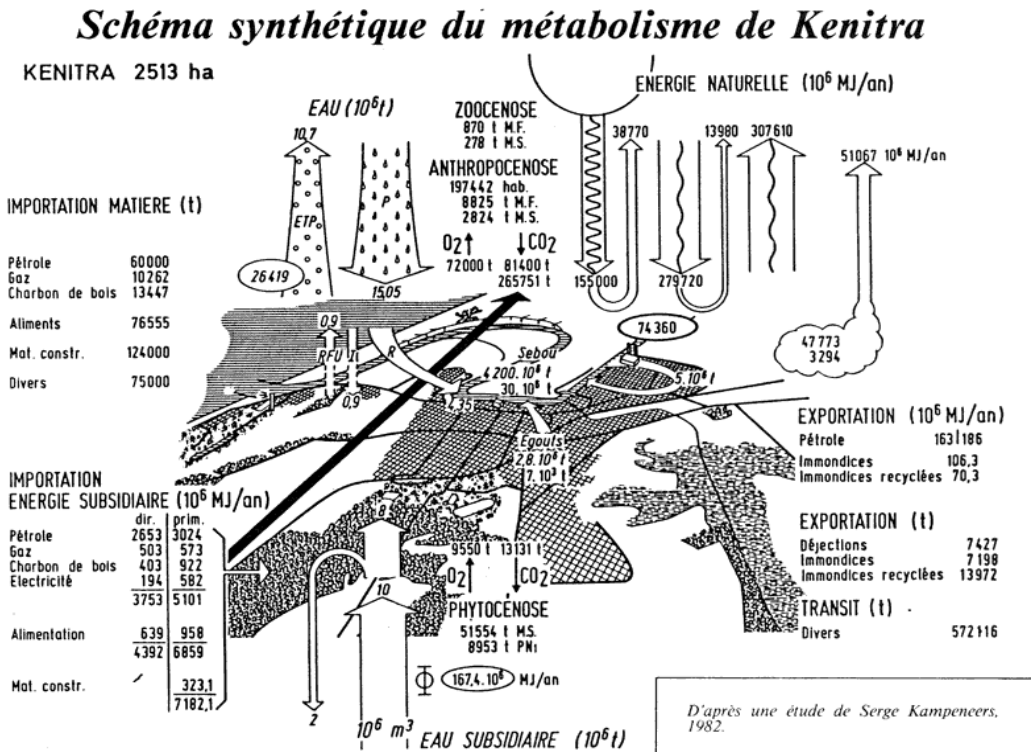


Figure 26 : un exemple de schéma de métabolisme urbain : Kenitra, selon S. KAMPENERS (1982), rapporté par MIRENOWICZ P. (1984)

...aux initiatives individuelles et dispersées

En parallèle au programme initié par l'UNESCO, plusieurs auteurs ont, chacun de leur côté, participé à l'avancement des recherches sur l'écologie des systèmes urbains. Si on en croit Philippe MIRENOWICZ[1], le véritable pionnier de l'écologie des systèmes urbains fut A. WOLFMAN, qui employa le terme de métabolisme urbain dès 1964 et proposa d'étudier les flux de matière et d'énergie traversant ce même métabolisme. Avant lui, néanmoins, Amos HAWLEY et Georges DUNCAN avaient jeté les bases d'une approche écologique de la ville qui ne prenait pas seulement en compte les relations des êtres humains entre eux, mais

[1] MIRENOWICZ P. (1984a) *L'écologie des systèmes urbains*, in Métropolis n. 64/65, pp. 15-18

également de ceux-ci avec leur environnement organique ou inorganique – travaux qui aboutiront finalement, si on en croit Philippe MIRENOWICZ, à la notion d'*écosystème urbain* telle que l'entendra finalement STODDART en 1968. En France, c'est en particulier Paul DUVIGNEAUD qui, à travers son ouvrage sur la « synthèse écologique [1]», propose d'adapter le vocabulaire et le fonctionnement des écosystèmes à la réalité physique des villes. DUVIGNEAUD propose de modéliser le fonctionnement de ce qu'il nomme les « écosystèmes urbs » dans un travail mené à Bruxelles : il tente d'établir un bilan des flux de matière et d'énergie (importés ou naturels) qui traversent le système urbain bruxellois, en faisant apparaître les intrants et les extrants.

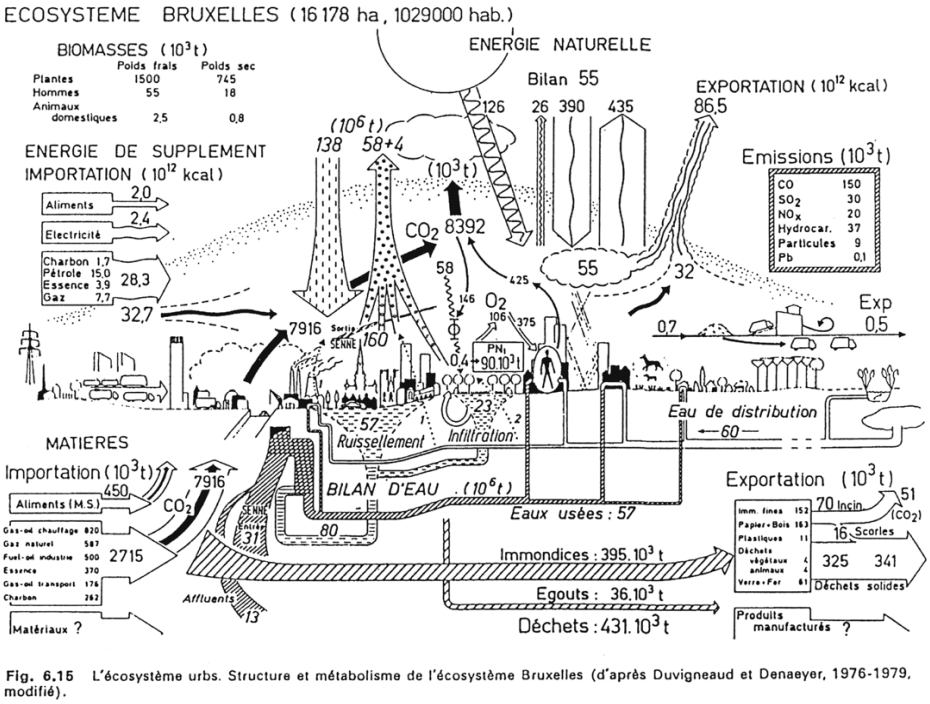


Fig. 6.15 L'écosystème urbs. Structure et métabolisme de l'écosystème Bruxelles (d'après Duvigneaud et Denaeyer, 1976-1979, modifié).

Figure 27 : L'écosystème Urbs de Bruxelles, selon DUVIGNEAUD et DENAYER, rapporté par LETURCQ (2001) p. 8

D'une manière plus synthétique mais également pertinente, Joël de ROSNAY, dans son ouvrage de vulgarisation sur l'approche systémique[2], compare le fonctionnement de différents systèmes (naturels ou anthropiques) en les faisant passer au travers de la grille de lecture de la méthode systémique. Comparant notamment le fonctionnement de l'écosystème global et de l'économie, il en arrive à présenter la ville comme l'endroit où se croisent ces deux systèmes. Il met alors en évidence le fait que la ville fonctionne effectivement elle-même comme un système ouvert, mais dont les organismes « décomposeurs » – dont l'importance est fondamentale dans les écosystèmes naturels – sont absents ou quasi-absents (comme ils sont absents du système économique).

Eugène ODUM ira plus loin encore dans l'analogie avec les écosystèmes naturels en étudiant en parallèle les fonctionnements respectifs d'un grand lac et d'une métropole américaine[3]. ODUM souligne alors, lui aussi, la dépendance de l'écosystème urbain vis-à-vis des

[1] DUVIGNEAUD P. (1974) *La synthèse écologique : populations, communautés, écosystèmes, biosphère, noosphère*, Doin, 296 p.
[2] ROSNAY, (de) J. (1975) Op. cit.
[3] ODUM E. (1971) *Fundamentals of ecology*, Saunders, 574 p., rapporté par LETURQ A-S. (2001), Op.cit, p. 7 et MIRENOWICZ P. (1984b) Op.cit, p. 17

territoires extérieurs dans son approvisionnement en matières et en énergie, ce qui différencie le système urbain des systèmes naturels (ceux-ci étant beaucoup plus autonomes). ODUM n'insiste pas seulement sur les intrants mais également sur les extrants, notamment les déchets – qui ne bénéficient pas d'éléments décomposeurs – et sur la pollution et l'entropie du système. Malgré des fonctionnements similaires par certains aspects, il manque donc à la ville certaines caractéristiques pour s'apparenter réellement à un écosystème : ODUM considère que les villes sont hétérotrophes, par opposition aux écosystèmes naturels en équilibre, qui eux sont globalement autotrophes.
A travers ces premières recherches, une critique implicite de la ville moderne apparaît peu à peu : considérée comme un système ouvert – ce qu'elle est indubitablement – la ville (comme l'économie) fonctionne pourtant en dehors des lois élémentaires de la thermodynamique et de l'écologie. En particulier, elle ignore le principe d'entropie, alors même qu'elle en est un élément particulièrement générateur. Son fonctionnement et sa croissance reposent essentiellement sur l'utilisation toujours grandissante de matières et d'énergies qui sont à la fois non renouvelables et non locales, ce qui ne va pas sans poser quelques questions quant à la pérennité du système urbain…

Le courant des années 1980 : vers un essoufflement de l'écologie urbaine ?

Le mouvement initié par l'écologie urbaine dans les années 1970 va se consolider au début des années 1980, porteur à cette époque de nombreux espoirs. Sous l'impulsion non seulement d'écologues mais aussi d'architectes et d'urbanistes, les tentatives de modélisation de l'écosystème urbain vont ainsi se multiplier.
En France en particulier, l'urbaniste Jacques VICARI va consolider l'approche systémique de la ville en reprenant rigoureusement les différentes caractéristiques structurales des systèmes (tels qu'ils furent notamment décrits en France par Jean-Louis LEMOIGNE dans sa théorie générale des systèmes[1]). VICARI cherche à analyser la ville en fonction des liens qui existent entre les différentes composantes de la cité, elles-mêmes reliées à travers une série de boucles de rétroaction (positives et négatives) qui créent entre ces éléments des équilibres et/ou une dynamique (Encart 6). L'objectif de VICARI est de pointer les dysfonctionnements du système urbain et de localiser les éléments sur lesquels il faut intervenir pour agir efficacement sur le système (d'où le titre ambitieux de son ouvrage : « Agir sur la ville [2]»).

Encart 6 : Les éléments de l'analyse systémique de la ville selon VICARI

Anne-Sophie LETURCQ[3] effectue une synthèse intéressante de l'analyse systémique de VICARI. Nous nous contentons de la reprendre ci-dessous, telle quelle.
Cette analyse « *repose sur une méthode qui consiste à identifier les principaux traits structuraux du système urbain, décrivant son organisation spatiale :*
- *une limite qui définit les frontières du système et le sépare du monde extérieur. Cette limite est généralement matérielle. Mais l'auteur propose une frontière immatérielle : le temps. L'unité de mesure est la journée de 24 h, rythmant les activités de l'homme. La frontière de la ville n'est donc plus géographique, mais temporelle ;*
- *des éléments qui peuvent être dénombrés et assemblés en catégories, familles ou populations ; Il s'agit des habitants de la ville ;*
- *des réservoirs dans lesquels les éléments peuvent être rassemblés. De l'énergie, de l'information, des matériaux y sont stockés. Ce réservoir est l'espace de la ville elle-même en tant que lieu de travail, de repos et de récréation ;*

[1] LEMOIGNE J-L. (1977) *La théorie du système général, Théorie de la modélisation*, Presses Universitaires de France, 258 p.
[2] VICARI J. (1981) *Agir sur la ville : essai d'écologie urbaine*, Editions du Moniteur, collection Urbanisme, 276 p.
[3] Nous reprenons ici à notre compte la description synthétique du travail de Jacques VICARI réalisée par LETURQ A-S. (2001) Op.cit, p. 12

- *un réseau de communication qui permet l'échange d'énergie, de matière et d'information entre les éléments du système et entre les différents réservoirs. Il s'agit des voies pour l'échange de bien, de services, d'informations entre les habitants.*

Dans un deuxième temps, il identifie les traits fonctionnels du système urbain, rendant compte de son organisation temporelle :
- *les flux d'énergie, d'informations ou d'éléments circulant entre les réservoirs – par exemple, les déplacements des habitants, les transferts d'objets – exprimés en quantité par 24 h ;*
- *les délais résultant des vitesses de circulation des flux, des durées de stockage dans les réservoirs, ou de frottements entre les éléments du système ;*
- *les vannes contrôlant les flux ; chaque vanne pouvant être visualisée comme un centre de décision recevant les informations et les transformant en action. Il s'agit des centres où s'exercent les pouvoirs. Leur mise en évidence permet de prendre en considération les dimensions politique et culturelle du système urbain ;*
- *les boucles d'information et de rétroaction, qui sont de deux types : les boucles positives, sur lesquelles repose la dynamique du changement, et les boucles négatives, facteurs de régulation et de stabilité. La distinction entre espace public et espace privé, les villes satellites, le zonage et les plans de transport, l'aménagement du temps de travail sont des correctifs apportés par les centres de décision au système urbain »*

A la même époque, Bernard DAMBRIN essaiera d'appliquer à son tour les principes de fonctionnement des écosystèmes à la ville[1]. Décrivant l 'écosystème urbain de Paris, il en conclut lui aussi que, même si la ville consiste en un système ouvert comparable dans l'essentiel de sa structure et de son fonctionnement à n'importe quel autre écosystème, il lui manque néanmoins un certain nombre d'organismes et de fonctions propres aux écosystèmes naturels : absence quasi totale de décomposeurs (d'où pollutions de toutes sortes), faiblesse de la production primaire (et de ce fait dépendance importante vis-à-vis des importations de matière et d'énergie vis-à-vis d'autres territoires), et prédominance écrasante d'une seule espèce : l'être humain. Ces quelques différences notables feront par ailleurs dire à Raymond DELAVIGNE que la ville n'est peut-être pas tant un écosystème qu'un organisme vivant : ses fonctions s'apparenteraient davantage à celles d'un organisme biologique, capable de symbiose avec son environnement tout autant que de prédation ou de parasitisme (on retrouve-là une partie des idées développées notamment par WOLFAN, et plus indirectement certaines propositions de l'hypothèse Gaïa de James LOVELOCK) : la ville « *a besoin de respirer, de manger et de boire pour se maintenir et se développer. En retour, elle va expirer un air vicié et produire des excréments liquides et solides* [2]».
Cette prédominance de l'être humain comme acteur quasi-unique de l'écosystème urbain va poser la question de la nécessité d'une meilleure prise en compte des comportements humains dans les modèles de l'écologie urbaine. Tous les auteurs pré-cités insistent particulièrement sur les aspects physiques du fonctionnement des villes et sur la nécessité qu'il y a à améliorer le fonctionnement et le bouclage des cycles de vie des différents flux qui traversent la cité (eau, énergie, matières) : production – consommation – recyclage.
Cette approche de l'écologie des systèmes urbains va continuer à se développer à travers différentes tentatives de modélisation de la ville jusqu'aux années 1990 [3]. Mais à partir de la

[1] DAMBRIN B. (1982) *Ecologie urbaine, le cas de la région parisienne*, Thèse de doctorat en sciences biologiques fondamentales et appliquées, Paris VI, 263 p., cité par LETURQ A-S. (2001) pp. 12-13
[2] DELAVIGNE R. (1991) *La notion d'écosystème urbain pour mieux prendre en compte l'environnement*, actes du colloque national d'écologie urbaine, Moins 27-28 septembre 1991 pp. 71-76, rapporté notamment par LETURQ A-S. (2001) p. 14
[3] On notera notamment le modèle SIMURCOL (Simulation of Urban – Rural Ecological Systems) mis au point par l'Université de Toronto et issu des travaux de LEONTIEF et ISARD, proposant notamment une matrice *input – output* permettant de comparer les échanges entre systèmes écologiques et économiques, cité par bICZ (1984b) Op. cit, p. 18, ou encore le modèle développé au début des années 1990 par Sybrand TJALINGII, qui à travers une analyse systémique de la ville (utilisant les notions de sources et de puits pour compléter les matrices

moitié des années 1980, l'accent va essentiellement être mis sur la nécessité de mieux prendre en compte les aspects humains de l'écologie urbaine (ce que soulignait déjà le programme de recherche de l'UNESCO dans les années 1970). Jean-Marie LEGAY ou Maurice IMBERT, par exemple, insistent respectivement sur l'importance et la difficulté qu'il y a à remettre au centre des débats l'étude des populations et de leurs comportements[1]. A la même époque, dans un dossier spécial de la revue Métropolis consacré à l'Ecologie urbaine, Christian GARNIER et Philippe MIRENOWICZ confirment cette idée en affirmant, dans leur « *manifeste pour une écologie urbaine* [2]», qu'il est temps dès à présent pour cette dernière de relever un nouveau défi : celui de l'intégration de l'écologie et des sciences sociales… la réconciliation, donc, des deux courants historiques de l'écologie urbaine. MIRENOWICZ et GARNIER, s'appuyant notamment sur les réflexions d'Edgar MORIN à ce sujet, incitent même à la formulation d'un nouveau concept qui aiderait, selon eux, à mieux rendre compte du champ d'étude qui reste à défricher : apparaît ainsi la notion *d'éco-sociosystème* urbain[3].
Néanmoins, cette réconciliation entre sciences sociales et sciences de la nature ne va pas de soi. Malgré les appels lancés par certains chercheurs, l'écologie urbaine – dans le domaine de la recherche – va peu à peu s'essouffler au cours des années 1980-90, laissant un goût d'inachevé. Comme le signale Christian GARNIER en introduction du numéro spécial de la revue Métropolis consacré à l'écologie urbaine, en 1984 : « *le sentiment prévaut d'un travail imparfait, incomplet* [4]». C'est pourtant à cette époque d'essoufflement relatif que seront concrètement initiées les premières démarches de planification écologique dans les municipalités françaises.

2.2.2 L'écologie urbaine en tant que pratique urbaine : l'environnement par le petit bout de la lorgnette…

La relative difficulté que l'écologie urbaine a pu connaître pour s'imposer en tant que discipline scientifique n'a pas empêché qu'émerge peu à peu une prise de conscience de certains problèmes posés par l'urbanisme moderne. L'échec (relatif lui aussi) des efforts de modélisation réalisés durant ces années 1970-1980 illustre davantage la complexité du système urbain que la non-pertinence de l'approche écologique. Il témoigne aussi de la difficulté qu'ont sciences de la nature et sciences humaines à communiquer et à travailler ensemble. D'une manière un peu similaire à ce qui a pu se passer pour le rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance, les tentatives de modélisation de la ville ont finalement été davantage critiquées à cause de la grande difficulté d'interprétation qu'elles génèrent qu'à cause de la non pertinence de leur approche et de leurs conclusions sur le fond. Les résultats de l'étude menée par Stephen BOYDEN et ses collègues à Hongkong[5], sous l'égide de l'UNESCO et du PNUE (travail évoqué précédemment), illustre assez bien ce phénomène : la complexité du système, l'ampleur des défis à relever ainsi que la dépendance extrême des systèmes urbains vis-à-vis de facteurs globaux échappant totalement aux acteurs locaux sont

---

intrants – extrants de LEONTIEF et ISARD) tente de fournir des outils pour établir une « *stratégie d'aménagement écologiquement rationnel* », cité par LETURCQ A-S. (2001), pp. 34-36

[1] LEGAY J-M. (1984) *Hypothèses et concepts pour une étude d'écologie urbaine*, Métropolis n. 64/65, pp. 35-41 / IMBERT M. (1984) Le paradigme écologique et la sociologie urbaine, Métropolis n. 64/65, pp. 49-52

[2] GARNIER C., MIRENOWICZ P. (1984) *Manifeste pour l'écologie urbaine*, Métropolis n. 64-65, pp. 6-19 ; les deux auteurs ont notamment cette phrase : « *Un tel projet suppose un préalable de taille : l'ouverture réciproque de l'écologie et des sciences humaines dans une perspective transdisciplinaire* », p. 7

[3] MIRENOWICZ et GARNIER citent le second volume de *La méthode* d'Edgar MORIN: « *désormais, les mégalopoles modernes constituent un anthropo-tope artificiel, technique, où des myriades d'interactions entre individus et groupes constituent une anthropo-cénose. L'union des deux constitue un écosystème proprement social, l'écosystème humain* », GARNIER C., MIRENOWICZ P. (1984) Op.cit, p. 12

[4] GARNIER C. (1984) *Editorial*, Métropolis n. 64-65, pp. 4-5

[5] BOYDEN S. (dir) (1979) Op. cit.

autant d'éléments décourageants pour les preneurs de décision. De plus, une ville véritablement écologique, telle par exemple que les tenants de la perma-culture l'imaginaient dans les années 1970[1], nécessiterait sans doute de faire table rase (là encore !) de la ville moderne et fonctionnaliste…

Malgré ce constat, l'écologie urbaine va néanmoins susciter suffisamment d'intérêt pour faire une timide entrée dans les politiques urbaines. Sous un angle plus pragmatique, certaines collectivités vont ainsi progressivement intégrer la question de l'environnement dans leurs préoccupations, en tentant d'en rendre cohérents les différents aspects à travers des outils de planification écologique.

- **Une entrée timide de l'écologie urbaine dans les politiques des collectivités françaises : des initiatives locales et disparates…**

En matière d'écologie urbaine, le passage de la théorie séduisante (et parfois effrayante) à l'application concrète ne s'est pas faite sans une certaine perte d'ambition. Par soucis de pragmatisme, les premières collectivités à s'être engagées dans des démarches d'écologie urbaine se sont contentées d'approches relativement sectorielles, touchant la plupart du temps à des aspects clairement territorialisés de la problématique : cadre de vie, qualité des milieux, pollutions locales. Ainsi, le défunt Service Technique de l'Urbanisme (actuel CERTU) a-t-il commencé à s'emparer de la question de l'application des principes de l'écologie urbaine au début des années 1990 en distinguant les notions d'écologie urbaine et d'environnement urbain selon ces termes :

- « *l'écologie urbaine aurait pour objet l'amélioration et la production du milieu de vie urbain (écosystème), du point de vue de l'être vivant – l'homme – qui le génère, et en relation avec l'ensemble des autres espèces vivantes, animales et végétales, qui sont appelées à en faire partie ;*
- *l'environnement urbain aurait pour objet (pour ce qui concerne l'urbain) d'optimiser les échanges biophysiques entre la ville et les autres écosystèmes afin de contribuer aux grands équilibres de la biosphère* [2]»

Cette distinction reflète assez bien la manière dont l'écologie urbaine a été traitée au cours des années 1980 et 1990 par les collectivités locales qui se sont emparées du concept. Les champs d'action abordés sont souvent axés autour des problématiques propres au territoire, et dans le strict cadre des domaines de compétence des collectivités. Il s'agit le plus souvent de problèmes environnementaux que l'on pourrait aisément qualifier « de première génération » : ceux liés à la dégradation physique des milieux. D'origine souvent locale, ces problèmes ont également des impacts locaux et sont, de ce fait, fortement territorialisés : leur gestion est un enjeu direct pour les collectivités : amélioration du cadre de vie, verdissement des espaces publics, lutte contre la pollution atmosphérique locale, lutte contre le bruit, développement des transports collectifs et alternatifs à la voiture… de multiples actions, souvent sectorielles, vont peu à peu apparaître dans certaines villes françaises, au coup par coup, comme en témoigne par exemple Bernard BARRAQUE dans le bilan qu'il dresse de la prise en compte de l'environnement par les collectivités locales[3] en 1985. BARRAQUE

[1] La perma-culture a été notamment définie dans ses fondements par l'australien Bill MOLLISON et David HOLMGREN dans les années 1970 et se fixe comme objectif de réduire les conséquences négatives des activités humaines sur l'écosystème et la société humaine ; il s'agit d'une synthèse de savoirs traditionnels multiculturels dans des domaines aussi divers que l'écologie, la sociologie, et l'agronomie, essentiellement basés sur une observation approfondie de la nature, considérée comme le système dont il faut s'inspirer (« la nature est le modèle ») : MOLLISON B., HOLMGREN D. (1986) *: une agriculture pérenne pour l'autosuffisance et les exploitations de toutes tailles*, Debard, 180 p.

[2] SERVICES TECHNIQUES DE L'URBANISME (1992) *Ecologie urbaine*, Dossier non paginé ; rapporté par LETURQ A-S. (2001) Op.cit, p. 17

[3] BARRAQUE B. (1985) *L'environnement dans la gestion locale*, Métropolis n. 66, pp. 15-20

mentionne quelques initiatives éclatées, et note l'apparition progressive des services techniques chargés de l'environnement dans les collectivités locales (10% des villes de plus de 40.000 habitants en 1985, selon BARRAQUE).
Corinne LARRUE, en référence à des enquêtes réalisées à cette époque, affirme que « *les questions d'environnement urbain comportaient deux grandes facettes correspondant plus ou moins aux compétences dédiées au service de l'environnement dont les municipalités se sont dotées peu à peu.*
Il s'agit :

- *des questions relatives aux pollutions et nuisances (…). Les grands absents de l'époque étaient la pollution de l'air (…) et les préoccupations vis-à-vis du bruit ;*
- *des questions liées aux espaces verts, à leur aménagement et leur entretien et plus largement à ce qu'on a appelé dès le début des années 70 la qualité du cadre de vie (…).* [1]»

La situation générale peut se résumer à cette époque en quelques mots. Ceux, par exemple, prononcés justement par Bernard BARRAQUE, lorsque celui-ci affirme que « *la pratique des collectivités locales est à première vue bien en deçà des réflexions sur l'écologie urbaine* [2]». Huguette BOUCHARDEAU, alors Ministre de l'environnement, l'avouait volontiers en répondant aux questions de Christian GARNIER et Philippe MIRENOWICZ à cette même époque : « *Je vous ai dit que l'écologie urbaine ne pouvait à mon avis et pour l'instant être une priorité ; mais pour moi, l'environnement urbain, la qualité de la vie en ville, ce sont des priorités* [3]». Et la ministre d'insister en précisant que c'est bien « *sous l'aspect de la qualité de la vie et du cadre de vie* » que devraient s'orienter les efforts en matière de politiques urbaines de l'environnement. Dans l'ensemble, il apparaît assez nettement dans le discours de la Ministre que l'écologie urbaine est à cette époque un objet scientifique certes stimulant, mais qu'on ne sait pas sous quel angle aborder sur le terrain. D'où une certaine méfiance et la confiance faite aux collectivités pour expérimenter et faire naître un certain nombre de bonnes pratiques[4].
Il faudra ainsi attendre la fin des années 1980 pour que le gouvernement prenne finalement l'initiative d'encadrer les démarches de manière plus rigoureuse et systématique, et surtout plus transversale et globale.

- **… aux démarches encadrées par le ministère : plans municipaux d'environnement et chartes d'écologie urbaine**

Face à un retour en force des préoccupations environnementales dans la société civile, et alors qu'un foisonnement d'initiatives dispersées – parfois très sectorielles – commencent à voir le jour au sein des collectivités locales, le gouvernement français va finalement proposer d'aider les territoires désireux de s'engager dans une démarche globale en créant un cadre partenarial entre l'Etat et les collectivités.
Une première étape est franchie aux lendemains des lois de décentralisation, lorsque l'Etat conclut avec huit villes françaises des « protocoles d'environnement urbain » qui, comme le proposait Huguette BOUCHARDEAU, sont davantage des programmes de recherche-action que de véritables document de planification écologique.

---

[1] LARRUE C. (1999) *De l'environnement au développement durable*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p. (pp. 25-28)
[2] BARRAQUE B. (1985) Op.cit, p. 15
[3] BOUCHARDEAU H. (1985) *Interview*, par Christian GARNIER et Philippe MIRENOWICZ, Métropolis n. 66, p. 13
[4] « *Une pratique expérimentale bien comprise, fondée sur des recherches – des recherches-actions, des expériences maîtrisées, des expériences gérées, des expériences observables et observées, un peu comme ce que nous lançons avec les municipalités de Besançon et de Bourges par exemple – devrait porter à l'écologie urbaine une matière, un banc d'essai pour des concepts, des méthodes et des outils, tout en agissant sur le terrain de l'environnement urbain* », BOUCHARDEAU H. (1985) Op.cit, p.12

En 1990, les Plans municipaux et départementaux d'environnement sont créés. La circulaire du 24 juin 1991 définit leur champ d'application. La lettre-circulaire du Ministère de l'environnement datée du 5 janvier 1993 va ensuite transformer les Plans municipaux en Chartes d'écologie urbaine (pour les agglomérations) ou Chartes pour l'environnement.
Plans municipaux et chartes fonctionnent sensiblement sur le même principe. Il s'agit d'une contractualisation entre l'Etat et la collectivité[1], cette dernière s'engageant sur sa propre initiative à respecter un certain nombre de lignes directrices et de procédures encadrées par l'Etat selon une méthodologie élaborée par le Ministère de l'environnement[2]. La charte pour l'environnement est officiellement définie comme *« le document contractuel par lequel une collectivité s'engage, avec le ministère de l'environnement, à l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie sur son territoire. Il comprend l'exposé de la politique d'environnement menée par la collectivité et son plan d'actions ; le programme d'actions financées par le ministère de l'environnement annexé comporte un échéancier prévisionnel (sur 3 à 5 ans) et identifie les maîtres d'ouvrages et les principaux partenaires financiers* [3]».
L'aide de l'Etat s'effectue sous la forme du co-financement d'une partie des actions planifiées et des études préalables à l'établissement de la charte.
Ces études préalables sont définies à la fois dans les différentes circulaires du ministère de l'environnement et dans les documents d'aide méthodologique rédigés et publiés par le ministère. Elles se décomposent en trois étapes principales :

- l'établissement d'un audit-diagnostic (état des lieux du territoire et des pratiques de la collectivité) ;
- la détermination des objectifs stratégiques (identification des enjeux, établissement des priorités et de la stratégie) ;
- la rédaction du plan d'actions (accompagné pour chaque action des financements, des partenaires, des objectifs chiffrés et des dates butoirs de réalisation).

Sur le plan méthodologique, le Ministère propose également aux collectivités un certain nombre de conseils et de modalités d'élaboration de la charte : nécessité d'un portage politique fort et transversal, constitution d'un comité de pilotage, recours à un bureau d'études extérieur, mise en place d'une structure de suivi et d'évaluation…
Enfin, sur le fond, le Ministère propose que chaque charte balaie un certain nombre de thématiques, en articulant d'une part les domaines traditionnels et sectoriels de l'environnement entre eux, et en intégrant les préoccupations environnementales aux autres secteurs de compétences des collectivités (Encart 7).

Encart 7 : Le contenu thématique des chartes d'écologie urbaine

A partir de 1994, le Ministère de l'environnement considère que les chartes d'écologie urbaine et les chartes pour l'environnement doivent contenir à la fois des préoccupations propres aux thématiques traditionnelles de l'environnement, mais doivent également intégrer les préoccupations environnementales dans les autres politiques :
<u>* L'intégration de l'environnement aux autres politiques</u> :
- la politique sociale et l'environnement

[1] Il peut s'agir d'une municipalité, d'une structure intercommunale ou encore d'un Conseil général, voire même d'un Conseil Régional
[2] Deux documents en particulier définissent les lignes directrices de l'action :
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1994) *Chartes pour l'environnement, livret de présentation 1994*, Ministère de l'environnement, 127 p.
MATE (1997) *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement*, MATE, 7 cahiers paginés
[3] Extrait de l'annexe 1 de la circulaire aux préfets du Ministre de l'Environnement datée du 11 mai 1994, ayant pour objet les chartes pour l'environnement, présentée notamment en annexe de MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1994) Op.cit, pp. 117-123

- l'aménagement de l'espace et l'environnement (intégration de l'environnement dans les documents et les opérations d'urbanisme, agriculture et qualité environnementale, gestion du patrimoine forestier)
- le développement économique et l'environnement (accueil d'activités économiques, emplois liés à l'environnement, développement touristique)
- les déplacements et l'environnement (déplacements urbains, déplacements interurbains)

* L'articulation des domaines traditionnels de l'environnement :
- le patrimoine (protection et reconquête des paysages, gestion des espaces de nature et de la biodiversité, réhabilitation et protection des milieux aquatiques)
- les ressources naturelles (gestion de l'eau potable, gestion des ressources énergétiques, gestion des carrières et utilisation rationnelle des matériaux)
- les pollutions et les nuisances (gestion des déchets municipaux, étude protection et réhabilitation des sols, lutte contre le bruit, amélioration de la qualité de l'air)
- les risques (prévention des risques naturels, prévention des risques technologiques)[1]

- **De la recherche à l'action, deux approches et deux conceptions de la notion d'environnement différentes (ressources (flux) vs milieu (cadre de vie))**

La comparaison entre ces deux approches, théorique et pragmatique, de l'écologie urbaine, nous fait immanquablement nous poser une nouvelle fois la question de ce que l'on entend par écologie ou par environnement. A l'image de ce qui s'est passé concernant le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales (abordé en fin de Chapitre 1), il semble en effet que la principale différence entre ces deux approches, théorique et pratique, réside dans une interprétation différente de la notion d'environnement (ou d'écologie) : essentiellement abordée dans les théories de l'écologie des systèmes urbains sous l'angle des transferts de flux d'énergie et de matière traversant l'écosystème urbain, la question de l'environnement est souvent davantage traitée dans le cadre des politiques des collectivités sous l'angle du cadre de vie ou du paysage urbain. A une problématique de flux, difficilement territorialisable et débordant dans la plupart des cas des compétences propres des collectivités territoriales, se substitue ainsi une problématique de qualité de vie. Les conclusions du rapport de l'équipe du MAB évoquées précédemment[2] sont à ce titre assez symboliques : en matière de flux d'énergie et de matières, l'écosystème Urbs de Hongkong est essentiellement dépendant de facteurs internationaux et macro-économiques sur lesquels les acteurs locaux n'ont finalement guère d'emprise (tout comme ils n'ont, finalement, guère d'emprise sur les modes de vie, de consommation et de production qui sont à l'origine de ces flux sur leurs territoires). Face aux questionnements globaux suscités par les théories de l'écologie des systèmes urbains, les sphères de décision (technicienne et politique) à l'échelon local se trouvent parfois bien démunies. Le discours d'Huguette BOUCHARDEAU, rapporté pour partie plus haut, est à ce titre assez évocateur. On sent bien dans la bouche de l'ancienne ministre un certain malaise face à la globalisation des problématiques et à la difficulté de trouver des réponses locales adaptées, alors même que la logique d'expansion des villes et d'augmentation des consommations par individu semblent aller à l'encontre d'une meilleure rationalité du fonctionnement écologique des villes modernes. Le discours de pragmatisme est alors de rigueur : plutôt que de partir des problèmes globaux, dont les enjeux sont difficilement territorialisables, il est proposé de partir des problèmes locaux constatés sur le terrain, qui préoccupent les gens et sur lesquels les collectivités ont une

[1] MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1994) Op.cit

[2] Voir notamment les travaux initiés par l'UNESCO dans le cadre du programme MAB, où il est notamment dit que « *dans la situation politique et économique actuelle, Hong-Kong est fondamentalement asservie à des processus économiques mondiaux inflexibles, sur lesquels la ville n'exerce quasiment pas de contrôle, et qui semblent imposer les orientations pour l'avenir en matière d'écologie et de société* », in : BOYDEN S. (dir) (1979) Op.cit., cité par LETURCQ A-S. (2001) Op.cit, p. 10

emprise directe : non pas les flux de matières et d'énergie, mais « *la qualité de la vie et du cadre de vie* » – pour reprendre les termes de Huguette BOUCHARDEAU. D'où, effectivement, deux approches de la notion d'environnement relativement différentes et qui, même si elles ne s'excluent pas l'une et l'autre, ne pèsent pas de la même manière dans le contenu des discours de l'écologie urbaine, selon que ceux-ci soient prononcés par les chercheurs ou les décideurs locaux (le *savant* ou le *politique*, pour reprendre les termes de Max WEBER[1]).

Encart 8 : Différentes conceptions de l'environnement selon l'IFEN (1994)

Les malentendus concernant les questions d'environnement s'expliquent souvent par l'hétérogénéité des définitions et du contenu que l'on veut bien donner à ce terme, et à la différence que l'on peut faire entre les notions de « ressources naturelles », souvent globales et dont les problématiques sont peu territorialisées (si l'on excepte peut-être l'eau, qui est en général à la fois abordée dans les chartes d'écologie urbaine comme ressource et comme milieu), et de « cadre de vie », beaucoup plus prégnante dans les politiques locales, car davantage rattachée au territoire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que c'est essentiellement sous la forme d'impacts locaux territorialisés que les problèmes de gestion des ressources sont généralement traités au niveau local (qualité de l'air, bruits, gestion des déchets, etc.), tandis que les enjeux et impacts globaux ne sont que rarement pris en compte (épuisement des ressources fossiles, réchauffement climatique...).
On ne sera donc pas surpris de retrouver dans les travaux de l'IFEN[2] concernant les différentes définition de l'environnement une catégorisation finalement assez proche, avec une distinction nette entre ressources et cadre de vie (Figure 28).

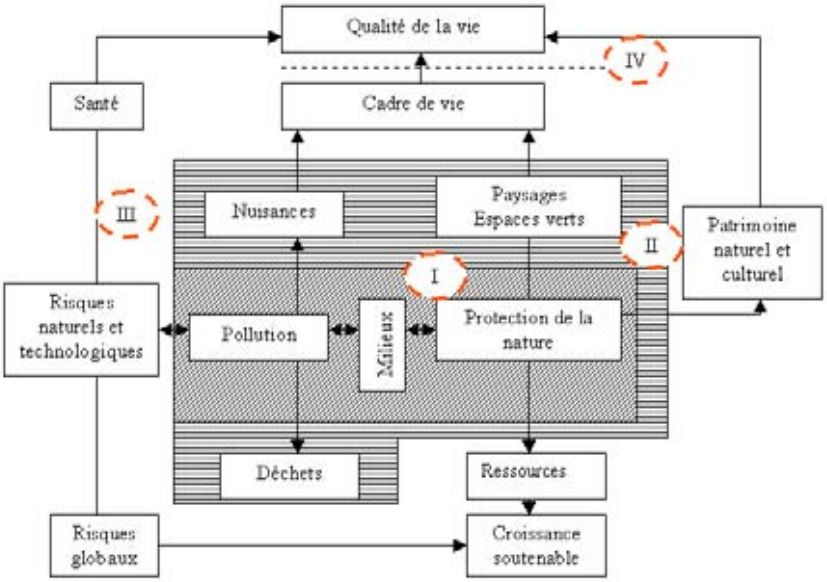


Figure 28 : le champ de l'environnement, d'après THEYS J. (1994)

Commentaires de la figure : les niveaux I et II correspondent aux noyaux durs de l'environnement (champs traditionnellement admis), les niveaux III et IV correspondent aux domaines élargis de l'environnement. On voit se concrétiser en particulier deux notions, celle de **ressources** (l'exploitation à des finalités fonctionnalistes de l'environnement, avec des visées économiques de croissance ou de développement) ; et celle de **cadre de vie** (qualité de vie et qualité du milieu).

[1] WEBER M. (1984) Op. cit.
[2] THEYS J. (1994) *L'environnement à la recherche d'une définition*, IFEN, pp.43-45.

Au-delà même d'une distinction flux / cadre de vie, ou encore ressources / milieu, il apparaît alors clairement que les notions d'environnement et d'écologie urbaine introduisent au niveau des territoires une double dimension :

- une problématique de type locale, aux enjeux clairement territorialisés (en terme notamment de cadre de vie) et correspondant à la dimension essentiellement locale et physique de l'environnement naturel : qualité de l'air, bruit, espaces naturels, espaces agricoles, eau (en tant que milieu et en tant que ressource territorialisée et locale) : ces questions environnementales correspondent aux préoccupations posées en général par les problèmes environnementaux souvent qualifiés de « première génération » (pollutions aux impacts locaux)
- une problématique de type globale, aux enjeux peu territorialisés, et aux impacts dilués dans l'espace et dans le temps : problèmes et pollutions parfois qualifiés de « seconde génération », ressources globales (énergie, notamment).

Le développement durable, comme nous l'avons suggéré plus haut à propos des CKE (Chapitre 1), soulève précisément cette problématique en suggérant que ces deux aspects de l'environnement soient abordés, posant ainsi alors la difficile question de l'articulation entre durabilité interne et externe, entre le global et le local…

L'éco-sociosystème urbain et l'articulation global-local : portes d'entrées du développement durable ?

Le mouvement de l'écologie urbaine, majoritairement basé sur un paradigme de type écosystémique, s'est pour partie construit en opposition à la domination et aux dérives de la ville moderne et sur-moderne (basée sur un paradigme de type technico-économiste). S'il a su soulever quelques questions fondamentales et démontrer la pertinence de ses critiques, force est de constater que le mouvement de l'écologie des systèmes urbains s'est néanmoins rapidement essoufflé. Le passage de la théorie à la pratique n'a pas été facile. Par bien des aspects, et malgré les nombreuses démarches entamées au cours des quinze dernières années, on peut aujourd'hui confirmer ce que Bernard BARRAQUE constatait il y a de cela déjà près de vingt ans : à savoir que la pratique des collectivités locales est restée *« bien en deçà des réflexions sur l'écologie urbaine* [1] ». De fait, les nombreux efforts réalisés n'ont guère empêché les villes de devenir de plus en plus consommatrices de matières et d'énergie : des nœuds d'entropie toujours plus importants. Dans le même temps, les solutions apportées en terme de recyclage des déchets et de réduction des émissions, bien que non négligeables, sont loin d'être à la hauteur des problèmes légitimement posés par la théorie de l'écologie des systèmes urbains. Cet essoufflement est donc essentiellement né de la difficulté de passer d'une analyse critique à la formulation d'outils opérationnels susceptibles d'apporter des réponses concrètes aux dérives de la ville moderne. Deux défis, en particulier, se sont présentés à l'écologie urbaine, sans que celle-ci ne parvienne à y répondre :

- le premier de ces défis concerne l'intégration des questions environnementales et socio-économiques (entre écosystèmes et sociosystèmes), c'est à dire « *l'intégration de l'écologie et des sciences humaines* [2]». Il s'agissait finalement pour l'écologie urbaine de réconcilier ses deux courants historiques, sociologique et écologique, à travers une

[1] BARRAQUE B. (1985) Op.cit, p. 15

[2] GARNIER C., MIRENOWICZ P. (1984) Op.cit, p. 12 ; ces auteurs citent notamment Georges RIBEIL : « *Ni naturalisme, ni environnementalisme, ni anthropocentrisme, il s'agit bien de transcender des conceptions et disciplines unilatérales et de reconnaître leur véritable dialectique, dans la genèse, le fonctionnement, la structuration et l'évolution des éco-sociosystèmes, qui intègre à la fois la spécificité biologique de l'homme, mais aussi sa dépendance – dans des formes évolutives et transformables – aux facteurs écologiques* », in RIBEIL G. (1978) *des écosystèmes aux éco-sociosystèmes : bilan et perspectives*, étude pour le MECV, MER, cité par GARNIER C., MIRENOWICZ P. (1984) Op.cit, p. 12 ;

nécessaire approche systémique, dans l'étude de ce que certains avaient déjà baptisé l'*éco-sociosystème urbain* ;

- le second défi concerne l'articulation entre les problématiques locales et globales. Il s'agissait non seulement de modéliser les flux de matière et d'énergie qui traversent la ville, mais également d'offrir des solutions pragmatiques pour résoudre ces problèmes environnementaux liés à la gestion de ressources et de pollutions qui peuvent être aussi bien locales que globales.

N'ayant su relever ce double défi, l'écologie urbaine s'est progressivement essoufflée pour être remplacée dans le courant des années 1990 par un nouveau paradigme : la ville durable.

2.3 Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne / du global au local : genèse et contradictions de la ville durable

La symétrie des réflexions qui ont mené respectivement à la formulation des concepts de développement durable et de ville durable est surprenante. Les reproches que l'on pouvait légitimement attribué aux écosystémiciens du Club de Rome, lorsqu'ils tentaient de modéliser sous forme de flux de matière et d'énergie le fonctionnement de la société mondiale, peuvent s'appliquer de la même manière aux théoriciens de l'écologie des systèmes urbains (c'est d'ailleurs précisément la critique que leur font Jacques THEYS et Cyria EMELIANOFF en constatant à quel point l'écologie urbaine « *s'est fourvoyée dans un quantitativisme étroit dont elle n'est pas parvenue à se dégager* [1]»).

On peut donc reprocher à l'écologie urbaine d'avoir été trop théorique, pas assez appliquée, aboutissant sur le terrain à une appropriation par les collectivités qui est à mille lieues des espérances légitimes et des enjeux soulevés. Bien que n'étant pas parvenues à s'imposer comme un axe central et structurant des nouvelles politiques urbaines, les questions d'environnement se sont pourtant progressivement immiscées dans la vie politique et administrative locale, au point de devenir une thématique certes périphérique, mais néanmoins quasi-incontournable de l'action publique locale[2]. A défaut de chambouler leurs priorités, les collectivités se sont ainsi tant bien que mal contentées d'accoler de manière plus ou moins hétérogène à leurs politiques traditionnelles un certain nombre de dispositions visant à protéger les ressources et les milieux naturels.

Face à ce relatif échec de l'écologie urbaine, et face à la réalité d'un changement qui semble inexorable – une ville qui, de moderne, tend à devenir sur-moderne dans un mouvement de globalisation économique et d'internationalisation des marchés qui s'est traduit par un éclatement de la ville et une forte périurbanisation – une prise de conscience des limites de la croissance urbaine s'est néanmoins développée. L'épanouissement de la ville éclatée, sur-moderne, qui génère des dérives écologiques et sociales de plus en plus flagrantes et à bien des égards « anti-durables », s'est ainsi accompagné de la progressive construction d'un modèle alternatif, celui de la ville durable, qui tente de gérer les nombreuses contradictions auxquelles sont confrontés les territoires. Entre nécessités de compétition et de solidarité, de croissance et de préservation des milieux ; entre le rêve de l'écologie urbaine et la réalité émergente de la ville sur-moderne, la ville durable apparaît comme une tendance visant à « *infléchir les tendances lourdes* [3]» du développement urbain, et à « recoudre » la « ville éclatée »…

---

[1] THEYS J., EMELIANOFF C. (2001) *Les contradictions de la ville durable*, Le Débat, n. 113, pp. 122-135

[2] en témoigne, notamment, la multiplication des services environnement au sein des collectivités locales au cours des années 1980 et 1990.

[3] BRODHAG C. (1997) *Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale*, Pouvoirs locaux, n. 34, III, pp. 27-33

2.3.1 La notion de « ville éclatée » : autopsie d'une ville non-durable sur les plans écologique et social

Une part importante des réflexions se référant à la ville durable ont été menées à partir du constat des dysfonctionnements de la ville moderne – dysfonctionnements qui, nous l'avons suggéré, tendent à s'aggraver du fait de la tendance à la périrubranisation et à l'éclatement des villes sur-modernes. La ville durable est donc un modèle qui se construit en opposition avec les tendances « naturellement » expansionnistes (et anti-durables) de l'urbanisme moderne (métropolisation, métapolisation)[1].

Ce mouvement critique, qui va mener à la genèse de la ville durable, trouve en grande partie ses origines dans la parution du *Livre Vert sur l'environnement urbain*, publié par la Commission européenne au tout début des années 1990. Cyria EMELIANNOFF pense que le Livre Vert « *a joué le rôle d'un véritable catalyseur, marquant le point de départ d'un engagement européen qui allait conduire à la constitution d'un groupe d'experts européens sur l'environnement urbain et au lancement de la Campagne des villes durables* [2]». Bien qu'il n'y soit pas encore véritablement question de ville durable, le Livre Vert consiste en une dénonciation radicale des tendances de la ville sur-moderne (Encart 9) ; une critique qui va attirer dans le courant des années 1990 une attention de plus en plus grande de la part des chercheurs s'intéressant à la question du développement durable.

Encart 9: La dénonciation des dérives non durables dans le Livre Vert de la Commission européenne

De fait, le Livre Vert[3] de la Commission européenne apparaît d'emblée comme un véritable réquisitoire à l'encontre des tendances de l'urbanisme moderne. Se fixant pour objectif de déterminer les conditions, d'une part, d'une amélioration du cadre de vie au niveau local, et d'autre part, d'une résolution des problèmes d'environnement global (dont les villes sont jugées comme grandement responsables), le Livre Vert pointe méthodiquement du doigt les causes viscérales de ces dysfonctionnements. Les grandes caractéristiques du fonctionnalisme sont ainsi rigoureusement critiquées et accusées. Face à la logique de zonage monofonctionnel, accusée de tous les maux (écartellement des villes, périurbanisation, congestion du trafic, augmentation des distances parcourues et des pollutions sonores et atmosphériques, fractures sociales, etc.), le Livre Vert prône une mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle[4], ainsi qu'un recentrage de la ville et une densification de celle-ci, et enfin une lutte contre l'hégémonie de la voiture, symbole par excellence de la ville moderne et de ses dysfonctionnements.

Plus largement, c'est le modèle culturel de la ville européenne qui est défendu à travers cette critique de la ville globale telle qu'elle tend à se développer et à s'uniformiser : cette ville internationale, standardisée, et dont il est même affirmé qu'elle est la négation du concept même de ville.

S'il n'est pas encore véritablement question de ville durable, force est de constater que le Livre Vert a permis d'identifier un certain nombre de dysfonctionnements de la ville moderne, aboutissant à un réquisitoire certes sévère, mais qui aura au moins le mérite de marquer un tournant dans les mentalités. Le groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, créé en 1991 suite à l'adoption du Livre Vert par le Conseil des Ministres de l'Environnement, va permettre de pousser la réflexion plus loin sur le sujet.

---

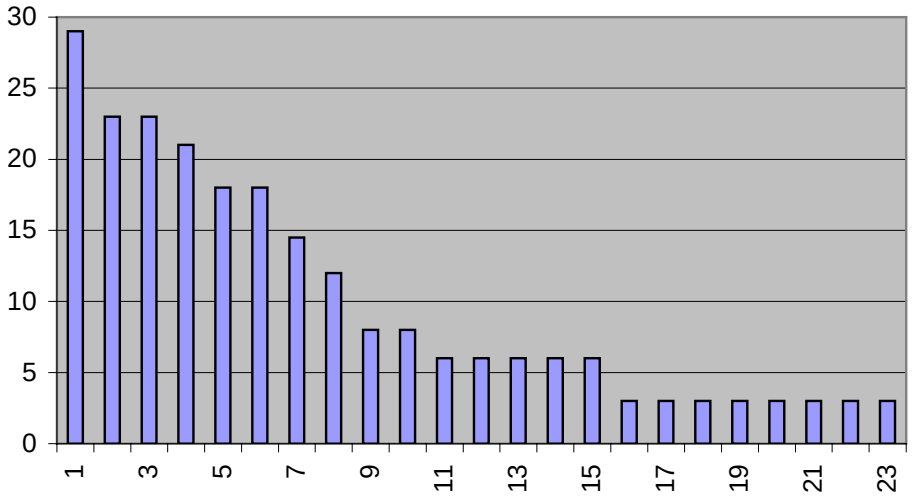
[1] Notons que la ville durable rompt également avec la notion de ville écologique, qui de ce point de vue était partie d'une démarche similaire au fonctionnalisme (démarche éminemment *moderne*) : d'abord conceptualisée, puis ensuite planifiée…

[2] EMELIANOFF C. (1999) *La ville durable, un modèle émergent ; Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, Thèse de géographie, Université d'Orléans, 746 p.

[3] COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1990) *Livre vert sur l'environnement urbain*, Office des publications officielles des communautés européennes, 82 p.

[4] EMELIANOFF C. (1999) Op. cit., p. 159

Ainsi, une enquête rapportée par Jacques THEYS en 2000, réalisée auprès de différents experts français du développement durable, mettait en évidence la forte prédominance des thématiques liées à l'aménagement et au devenir des villes dans les préoccupations considérées comme prioritaires en terme de développement durable[1] (Figure 29).



1 Extension de la 'suburbia' (périurbanisation)
2 Doublement de la mobilité individuelle
3 Accroissement des inégalités entre communes ou régions
4 Développement de la métropolisation
5 Dualisation forte de la société, exclusion
6 Impacts de la filière agroalimentaire
7 Montée du sentiment identitaire
8 Redémarrage du nucléaire civil
9 300 000 agriculteurs en France à l'horizon 2010
10 Affaiblissement des modes de régulation territoriaux au profit des réseaux
11 Population mondiale de 7,5 milliards en 2010
12 Réchauffement climatique
13 Vieillissement de la population française
14 Vulnérabilité croissante aux catastrophes
15 Part croissante des grands groupes en termes de contrôles des marchés et privatisations
16 Diversification accentuée des formes et statuts d'emplois, flexibilité, précarité
17 Ouverture croissante des frontières
18 Non saturation de la demande solvable des ménages
19 Rôle croissant des prix dans les arbitrages de consommation
20 Développement des technologies du vivant
21 Croissance faible du parc de véhicules électriques ou hybrides
22 Raréfaction du pétrole et croissance de son prix
23 Emergence lente de nouvelles activités environnement en dehors de l'économie marchande

Figure 29 : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (pourcentage d'experts ayant cité chaque thème) : la place centrale des thèmes liés à l'aménagement

[1] THEYS J. (2000) *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? : le développement durable et la confusion des (bons) sentiments*, Notes du centre prospective et de veille scientifique n.13, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, pp. 9-32

Les phénomènes de périurbanisation et de métropolisation, l'augmentation de la mobilité individuelle qui est liée à ces phénomènes ainsi que l'augmentation des inégalités (entre individus et entre régions) arrivent ainsi largement en tête des préoccupations de développement durable aux yeux des experts. Autant de dérives qui sont précisément les marques indéniables de la ville sur-moderne et qui traduisent un double phénomène d'éclatement de la ville : éclatement physique et géographique de la métapole, d'une part, dû au phénomène de métropolisation ; et éclatement social, avec l'apparition d'une ségrégation spatiale et la disparition des classes moyennes ouvrières au profit d'un gonflement des classes supérieures dirigeantes (cadres) et des classes les plus basses.

- **La non-durabilité écologique (interne et externe[1]) de la ville éclatée**

La métapolisation, cet éclatement spatial de la ville, se traduit en premier lieu par une série de phénomènes que Francis BEAUCIRE met bien en évidence lorsqu'il nous décrit ce qu'il appelle « la ville éclatée[2] » (qui n'est finalement rien d'autre que ce que nous avons nommé *ville sur-moderne*, et que d'autres appellent *ville émergente*). BEAUCIRE note que la victoire sur la précarité physique et la misère morale a été remportée en milieu urbain en partie grâce « *aux armes absolues de la distance géographique et de la croissance économique* [3]». Mais au-delà de ces aspects positifs, propres à la modernité, ce double phénomène de croissance économique et d'expansion géographique n'a pu se faire qu'au prix d'une transformation de la ville en une « *machine à produire des externalités environnementales négatives* [4]». Phénomène déjà largement dénoncé par les tenants de l'écologie urbaine, mais qui n'a fait que s'aggraver avec l'émergence de la ville sur-moderne.

Le problème symptomatique des déplacements urbains : l'automo-ville…

La ville moderne, par le fait d'une concentration des réseaux et des équipements, mais aussi par la séparation des fonctions urbaines, a permis de généraliser certains modes de vie et de consommation. La ville sur-moderne se caractérise pourtant par un phénomène nouveau qui accentue encore les externalités environnementales négatives évoquées par BEAUCIRE : l'étalement de la ville s'accompagne notamment d'une augmentation considérable de la dépendance des habitants vis-à-vis de l'automobile. La longueur des navettes domicile travail a ainsi doublé en France entre 1975 et 1990, passant de 7 à 14 kilomètres en moyenne par actif, soit un total de plus de 300 millions de kilomètres en 1990[5]. En Grande-Bretagne, le nombre de transports a augmenté de 227 % entre 1952 et 1996, et la distance totale des transports par voiture a été multipliée par dix sur la même période[6]. Une étude menée à la fin des années 1990 sur la ville de Dublin[7] concluait que 90 % des habitants se déplaçaient en voiture pour aller faire leurs courses au supermarché, tandis que jusqu'à 84% des trajets

---

[1] Nous utilisons ici le terme de non-duabilité externe et interne en référence aux travaux de WACKERNAGEL et REES, qui parlent de durabilité interne et externe à un territoire. Nous verrons un peu plus loin que d'autres notions (viabilité interne et externe, ou non-durabilité exportée ou importée, etc.) sont utilisées selon les auteurs pour désigner ce phénomène : WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit.

[2] BEAUCIRE F. (1995) *La ville éclatée*, in PASSET R., THEYS J. (1995) *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, DATAR, Ed. de l'Aube, pp. 187-200.

[3] BEAUCIRE F. (1995) Op.cit, p. 190

[4] BEAUCIRE F. (1995) Op.cit, p. 191

[5] BEAUCIRE F. (1995) Op.cit, p. 192

[6] « *In the UK, total passenger travel increased by 227 percent from 1952 to 1996 (…) and almost all of this growth can be attributed to travel by motor car. The total distance travelled by motor car in 1996 was more than ten times the total distance travelled in 1952* », in COOPER J., RILEY T., SMYTH A. (2001) *Contemporary lifestyles and the implications for sustainable development policy : Lessons from the UK's Most Car Dependent City, Belfast*, Cities, vol. 18, n.2, pp. 103-113

[7] COOPER J., RILEY T., SMYTH A. (2001) Op. cit.

domicile-travail se faisaient en voiture (avec une durée moyenne de 25 minutes par trajet). Toujours en Grande-Bretagne, une enquête menée auprès des automobilistes en 1998 montrait que 80% d'entre eux étaient d'accord pour dire qu'ils trouveraient très difficile d'adapter leur mode de vie pour vivre sans voiture[1].
Cette dépendance automobile illustre la menace croissante d'entropie qui guette la ville[2]. Ce phénomène se concrétise par un élargissement dans le temps et dans l'espace des nuisances générées, qui ont des impacts non seulement sur le territoire concerné mais également à l'extérieur de ce territoire, et non seulement à court mais également à long terme. Pour illustrer ce fait il suffit de rappeler qu'au niveau local, la baisse spectaculaire dans les pays développés de la pollution due à l'industrie (souvent délocalisée, ce qui ne change donc rien au bilan global) est absorbée par l'augmentation de la circulation automobile, rendant le bilan de l'évolution locale (durabilité interne) neutre dans le meilleur des cas, et le bilan global (durabilité externe) négatif[3]…

La ville éclatée, génératrice de non-durabilité interne…

L'impact de l'éclatement des villes, tout d'abord, est relatif à la consommation d'espace que génère cet étalement. Béatrice BOCHET et Antonio DA CUNHA[4] rappellent que, sur le territoire Suisse, à chaque seconde, 0.86 m² de terrain sont construits pour satisfaire aux besoins de l'urbanisation. La Commission des Communautés Européennes note par exemple que, au sein de ses Etats membres, « *les villes s'étendent dans les zones rurales à un rythme plus rapide que la croissance de la population (20% d'expansion au cours des vingt dernières années, contre seulement 6% de citadins en plus)* [5]». Au cours des deux dernières décennies, en France, des villes comme Saint-Etienne ont même pu voir leur surface urbanisée s'étendre alors même que leur population baissait. A part ce phénomène de consommation (voire de gaspillage) d'espace, certaines nuisances comme le bruit[6] (lié en Europe à 80 % à la circulation routière) et la pollution atmosphérique[7] sont souvent cités. La circulation automobile est ainsi considérée en Europe comme l'un des facteurs compromettant le plus la qualité de vie[8].

---

[1] LIEBLING D. (1998) *Ten years of measuring motorists' attitude*, DETR Transport trends, HMSO, cité par COOPER J., RILEY T., SMYTH A. (2001) Op. cit.
[2] Jean-Claude LEVY, dans un court exposé sur les étapes de la métropolisation, constate l'urgence qu'il y a à sortir la ville métropolisée « *de l'entropie qui la guette* », in LEVY J-C. (1995) *Les étapes de la métropolisation*, in PASSET R., THEYS J. (dir.) (1995) *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, DATAR, Ed. de l'Aube, 270 p. (pp. 188-189)
[3] A ce propos le Bilan régional Rhône-Alpes des GES donne des informations intéressantes, notamment la diminution notable des GES du secteur de l'industrie sur la période 1987-1996, tandis que le secteur des transports augmentait nettement sa part d'émissions sur la même période, confortant sa place de premier secteur émetteur, in LA CALADE, GREEN (2000) *Bilan des émissions de Gaz à Effet de Serre de la région Rhône-Alpes*, Rapport final, Conseil Régional Rhône-Alpes, Rhônalpénergie-Environnement,78 p.
[4] BOCHET B., DA CUNHA A. (2003) Op. cit., p. 90
[5] COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au Comité des régions*, CCE, 66 p. (p. 9)
[6] « *Le bruit dans les zones urbaines constitue également un problème grave et croissant, dont la circulation routière est responsable à 80%. Au moins 100 millions de personnes en Europe (…) sont exposés à des niveaux de bruit routier supérieurs à 55 dB(A) recommandé par l'OMS* » in COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) Op. cit. p. 16
[7] « *Presque tous (97%) des citadins sont exposés à des niveaux de pollution de l'air non conformes aux objectifs de qualité de l'UE pour les particules, 44 % à des niveaux d'ozone atmosphérique excessifs, 14 % à de trop fortes concentrations de NO2* », in COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) Op. cit. p. 15
[8] « *La circulation automobile est perçue comme un des facteurs qui compromettent le plus la qualité de vie dans les villes. Dans un sondage réalisé en 1995 auprès des citadins européens, 51 % des personnes interrogées citaient la circulation automobile comme le motif principal de plainte concernant leur environnement, deux*

…et de non-durabilité externe

L'impact direct et physique, en terme d'utilisation de l'espace, de mitage des paysage et de nuisances diverses est donc loin d'être négatif. Néanmoins, comme le note Francis BEAUCIRE, « *l'impact de l'extension spatiale discontinue des villes est peut-être moins important par la surface réelle affectée à l'urbanisation que par les effets écologiques hors-périmètre urbanisé qui en découlent* ». On retrouve là une idée qui sera particulièrement mise en avant dans les années 1990 à travers l'application urbaine de l'empreinte écologique, qui montre très clairement la dépendance absolue des villes vis-à-vis des ressources provenant des territoires extérieurs. Les travaux de Mathis WACKERNAGEL et William REES[1] tendent à démontrer de manière assez spectaculaire ce phénomène de dépendance : l'empreinte écologique des villes équivaut souvent à plusieurs dizaines de fois leur emprise physique réelle sur le territoire. L'étude menée sur le Grand Londres montre par exemple que l'empreinte écologique londonienne représente près de trois-cent fois la surface effective de l'agglomération[2]. Avec leur empreinte écologique de 6.63 hectares globaux par habitant, les grand-londoniens ne sont pourtant pas les plus gros consommateurs de ressources naturelles (Figure 30). Néanmoins, ils ont dans leur ensemble une empreinte écologique moyenne plus importante que les londoniens du centre ville. Ce phénomène tendrait à confirmer que l'étalement urbain est un facteur important de consommation de ressources.

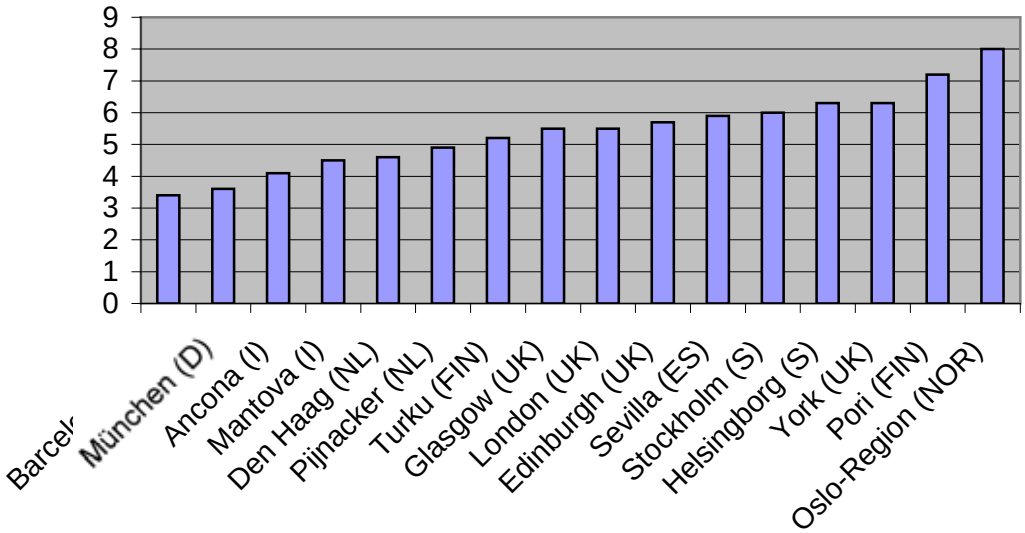


Figure 30 : Empreintes écologiques (hectares par habitant) d'une sélection de villes européennes, d'après CCE 2004[3]

En tête de ces ressources, on retrouve bien entendu les ressources énergétiques, et en particulier le pétrole. Dans un article très éclairant paru à la toute fin des années 1980, NEWMAN et KENWORTHY[4] démontraient à quel point les villes américaines, caractérisées

---

autres motifs également liés aux transports, le bruit et la qualité de l'air, étant cités par 41 et 31 % des sondés » in COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) Op. cit. p. 16

[1] WACKERNAL M., REES M. (1999) Op. cit. Ou encore les travaux sur l'empreinte écologique plus spécifiquement appliqués au milieu urbain : REES. M., WACKERNAGEL M. (1996) *Urban ecological footprints : why cities can not be sustainable, and why they are a key to sustainability*, Environmental Impact Assessment Review, n. 16, 4, pp. 223-248.

[2] BEST FOOT FORWARD (2002) *City Limits; A resource flow and ecological footprint analysis of Greater London*, Chartered Institution of Wastes Management Environmental Body, 72 p.

[3] COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2004) Op. cit., p. 9

[4] NEWMAN O., KENWORTHY J. (1989) *Gasoline consumption and cities : a comparison of US cities with global survey*, Journal of the American planning Association, n. 55, pp. 24-37

par leur faible densité, étaient plus grosses consommatrices de pétrole que les villes européennes, plus denses (plus efficaces). Les deux auteurs établissaient ainsi clairement un lien de cause à effet entre étalement urbain et consommation de pétrole (Figure 31). En conséquence de quoi la ville éclatée se trouve être grandement responsable non seulement de l'épuisement accéléré des ressources fossiles, mais également des émissions de gaz à effet de serre et des dérèglements climatiques qui y sont liés. Ces impacts globaux confèrent à la ville éclatée un caractère particulièrement « anti-durable » sur le plan de la durabilité externe du système urbain.

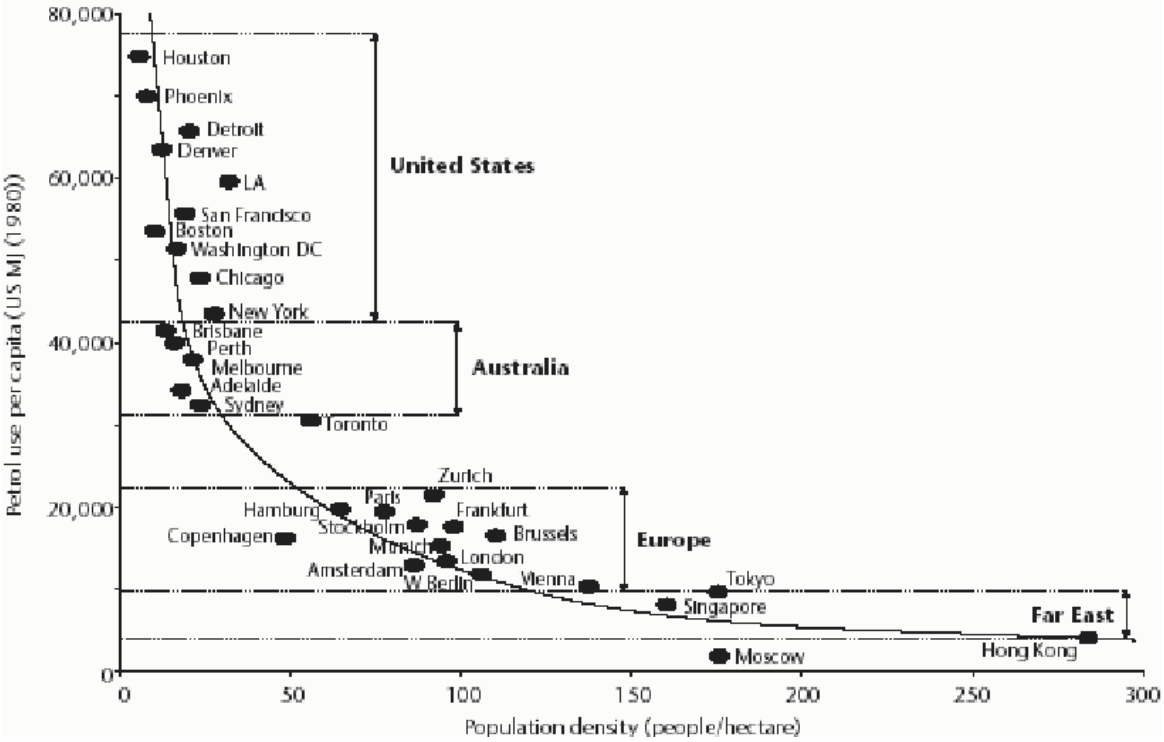


Figure 31 : Utilisation de pétrole et densité urbaine, selon NEWMAN et KENWORTHY (1989)

CAMAGNI, GIBELLI et RIGAMONTI[1] ont récemment fourni une assez bonne illustration de cette problématique environnementale à travers les chiffres qu'ils ont recueillis à Milan, démontrant clairement le lien qui pouvait être fait entre augmentation des externalités environnementales et périurbanisation. A cette double « non durabilité écologique », interne (pollutions locales, nuisances) et externe (pollutions globales, épuisement de ressources fossiles), s'ajoute également une tendance, remarquée notamment par Jacques THEYS[2], d'aggravation des inégalités écologiques au sein des métropoles modernes : l'accès à un environnement propre et agréable ne semble pas être le même selon les catégories sociales et les types de quartier – illustrant un autre phénomène central : le risque d'éclatement social de la ville.

[1] CAMAGNI R., GIBELLI M-C., RIGAMONTI P. (2002) *Urban mobility and urban form : the social and environmental costs of different patterns of urban expansion*, Ecological Economics, n. 40, pp. 199-216

[2] Ce thème est notamment présentant par Jacques THEYS dans certains de ses articles ; voir par exemple THEYS J. (2002b) *L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*, Revue Développement Durable et Territoires, article publié le 23 septembre 2002 (téléchargeable sur Internet : http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)

- **La non-durabilité sociale (externe et interne) de la ville éclatée**

Non-durabilité sociale interne

Le phénomène remarqué par Jacques THEYS s'explique en partie par ce que CAMAGNI, CAPELLO et NIJKAMP[1] ont intitulé le dilemme social (*social dilemma*). Le paradoxe, nous disent ces auteurs, c'est que, bien que la ville permette certaines économies d'échelles en termes d'utilisation des ressources, la concentration urbaine entraîne inévitablement un phénomène de masse des externalités environnementales négatives au sein de la ville (concentration des pollutions, des nuisances) ; les individus sont alors tentés de migrer en périphérie, ce qui augmente la consommation globale de ressources, du fait notamment de l'augmentation du recours aux transports individuels sur de plus longues distances. Apparaît alors une autre forme d'« externalité négative », cette fois-ci sociale, puisque les classes les plus riches ont tendance à s'éloigner des nuisances ou à s'installer dans les zones dont le cadre de vie est le plus agréable (zones gentrifiées du centre ou banlieues pavillonnaires de la périphérie). Les classes plus pauvres se verraient souvent dans l'obligation de s'éloigner du centre, elles aussi, mais pour d'autres raisons : l'attractivité de la ville et sa taille entraînent un coût plus élevé du foncier qui oblige les classes les plus modestes à s'éloigner du centre[2]. Ce phénomène tendrait à accélérer la périurbanisation et à créer de nouvelles formes d'inégalités, une sorte de dualisation de la périrurbanisation, avec le développement de banlieues riches et pauvres (ce qui fait dire par exemple à Jean-Luc LAURENT que « *l'étalement urbain est générateur de ségrégation sociale* [3]»). Lurton BLASSINGAME cite le cas bien connu des villes américaines, dans lesquelles une ségrégation s'est clairement établie entre couches sociales et raciales au sein même du tissu urbain, au gré du phénomène de périurbanisation[4].

Non-durabilité sociale externe

Ainsi, au-delà des problèmes déjà générés par la ville moderne et ses banlieues tentaculaires et déshumanisées – ces « machines à habiter » consommatrices d'espace et génératrices de tension sociale[5] – la structure et le fonctionnement des villes en devenir, en particulier des villes globales telles que Saskia SASSEN nous les décrit, génèrent également des risques d'éclatement social importants. Ces inégalités sont ressenties à l'intérieur des villes globales, ne serait-ce qu'à travers le phénomène de dualisation des classes sociales qui les caractérise

---

[1] Voir en particulier CAMAGNI R., CAPELLO R., NIJKAMP P. (1998) *Towards sustainability policy : an economy-environment technology nexus*, Ecological Economics, n. 24, pp. 103-118

[2] CAPELLO et FAGGIAN, appliquant le modèle Lotka-Volterra proies-prédateurs (la population de proies influe sur la population de prédateurs, et vice-versa) à l'urbanisme (richesse = proies et population = prédateurs) montrent à partir du cas des villes italiennes de quelle manière la taille des villes influe sur le prix du foncier : plus les villes sont riches et plus elles grossissent (et inversement): CAPELLO R., FAGGIAN A. (2002) *An economic-ecological model of urban growth and urban externalities : empirical evidence from Italy*, Ecological Economics n. 40, pp. 180-198 ; d'après Jacques THEYS, « *l'expérience historique a largement montré que la réhabilitation des quartiers non loin des centre-villes se faisaient souvent aux dépens des anciens résidents et au profit de couches sociales beaucoup plus favorisées* » , in THEYS J. (2002b) Op. cit.

[3] LAURENT J-L. (1999) *Introductions*, in MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p.

[4] BLASSINGAME L. (1998) *Sustainable Cities : Oxymoron, Utopia or Inevitability ?* The Social Science Journal, Vol. 35, n. 1, pp. 1-13

[5] Carole WERQUIN rappelle par exemple que les grands ensembles, de type Minguettes, sont les plus mal vécus malgré leur faible densité, in WERQUIN C. (1999) *Densités et nature : perception et vécu*, in MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (1999) Op. cit. pp. 15-16

(le *sablier* de Peter MARCUSE[1]). Mais cet éclatement, là encore, a des effets en termes de durabilité externe, c'est à dire que la ségrégation s'opère aussi entre les villes : les villes globales fonctionnent en réseau et tendent à marginaliser les villes qui ne sont pas insérées dans ce réseau, notamment les anciennes villes industrielles. Comme le note Saskia SASSEN elle-même, « *une nouvelle géographie des centres et des marges* [2]» se dessine progressivement entre ces métropoles.
Sophie BODY-GENDROT insiste particulièrement sur l'importance de ces phénomènes, ces nouvelles marginalités « internes » et « externes » aux villes globales. Si on en croit ses observations, dans un tel système, « *la croissance produit des richesses mais pas d'emplois dans les quartiers dégradés, elle est source de chômage, d'économie parallèle et de marginalisation* [3]», d'où des inégalités de plus en plus fortes qui pourraient très bien déboucher sur des phénomènes de violence urbaine provenant aussi bien de l'intérieur de ces villes (les marges directes, « locales » des villes : on pense notamment aux émeutes de Los Angeles du début des années 1990) que de l'extérieur (les marges plus lointaines, « globales »)[4]. A ce sujet, Sophie BODY-GENDROT, dans son introduction à la version française de l'ouvrage de Saskia SASSEN, pouvait tenir en 1996 des propos qui, depuis le 11 septembre 2001, ont pris un relief particulier : « *ce serait faire preuve de courte vue*, nous disait alors Sophie BODY-GENDROT à la fin de sa préface, *que d'ignorer le pouvoir des sans-pouvoir : sous les effets d'imposition d'une nouvelle centralité, et dès lors qu'il n'y a plus rien à négocier, sans doute l'arme la plus puissante des aires marginalisées, qu'elles se situent dans les zones intrapériphériques du Mexique, de l'Uruguay, de l'Afrique ou dans les inner-cities du premier monde, c'est la violence. Elle est utilisée pour déstabiliser et pour priver les puissants d'un bien précieux : la paix sociale. Selon la théorie du chaos, la violence qui frappe les marges finit par faire retour vers le centre* [5]» (ce centre, bien entendu, que sont les villes surmodernes). Il est d'ailleurs curieux de constater à quel point cette idée fait écho aux propositions théoriques d'Ullrich BECK dans son ouvrage sur la *société du risque* [6], décrivant le risque comme le nouveau moyen de répartition sociale des populations dans les sociétés sur-modernes[7].

Au final, il apparaît donc assez clairement que la ville éclatée génère, à travers sa principale caractéristique morphologique qu'est l'étalement urbain, un certain nombre de facteurs de non-durabilité sociale et écologique. Cette non-durabilité se caractérise par une dimension à la fois interne (locale) et externe (globale). L'idée de ville durable s'est logiquement

---

[1] « *la distribution des revenus et des modes de consommation devient de plus en plus bimodale. Peter Marcuse l'explique sous forme métaphorique en opposant l'œuf (d'autres préfèrent la montgolfière) et le sablier : une population est normalement répartie comme un œuf : large au milieu et étroite aux bouts ; lorsqu'elle se polarise, le milieu est rétréci et les extrémités s'élargissent en forme de sablier* », in BODY-GENDROT S. (1996) *Préface* in SASSEN S. (1996) Op.cit, p. 17
[2] SASSEN S. (1994) Op. cit.
[3] BODY-GENDROT S. (1994) *Immigration : la rupture sociale et ses limites*, Le débat N. 80, pp. 168-174
[4] « *On peut s'attendre à ce que non seulement les catégories subissant de plein fouet ces mutations, mais également les classes moyennes qui sont leurs vis-à-vis expriment leurs résistances avec violence* » in BODY-GENDROT S. (1994) Op. cit.
[5] BODY-GENDROT S. (1996) *Préface*, in SASSEN S. (1996) Op.cit. pp. 7-23. Il est intéressant de noter que Thomas BARNETT, conseiller du Pentagone, utilise une métaphore assez similaire. Dans un article paru dans *Esquire* et traduit en français dans *le Courrier International*, ce professeur à l'Ecole de guerre navale américaine considère qu'il existe dans notre société globalisée des « noyaux fonctionnels » (les zones riches et démocratiques du monde occidental) et des « failles non intégrées » (les zones pauvres et non démocratiques du monde non occidental). Ces failles sont identifiées par l'auteur comme les principales zones à risques pour les pays occidentaux, notamment en matière de terrorisme, in BARNET T.P.M. (2003) *Quand le Noyau s'attaque à la Faille*, Le Courrier international, n. 651, pp. 42-43
[6] BECK U. (2001) *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 521 p.
[7] La ville globale serait-elle également une ville du risque, les inégalités sociales générées par la globalisation ne pouvant être compensées que par une répartition inverse du risque ?

construite en opposition à ce modèle, cherchant à « raccommoder » la ville éclatée, tant sur le plan spatial (densification) que sur le plan écologique et social.

2.3.2 Du global au local : la ville « raccommodée » ou les contradictions de la ville durable

La notion de ville durable est apparue relativement tôt, dans le courant des années 1980[1], sans pour autant parvenir à véritablement s'imposer. Les textes internationaux relatifs au développement durable font relativement peu cas de la question de la ville durable (Encart 10). Comme nous venons de l'évoquer, c'est davantage dans le cadre de la dénonciation des dérives anti-durables de la ville moderne que le modèle de la ville durable va progressivement se construire, posant inévitablement la question centrale de la territorialisation d'un concept essentiellement pensé au niveau global.

Encart 10 : De Rio à Istambul : la ville dans les débats du développement durable

La question de la ville, du rapport BRUNDTLAND à Rio : une timide apparition de la notion de ville durable dans les textes officiels

La question de la ville n'est pas centrale dans les débats qui ont eu lieu au niveau international sur les questions du développement durable. Force est de constater que cette question urbaine n'était déjà guère présente dans les textes rendus par la CMED. Cyria EMELIANOFF, là encore, résume assez bien la situation : « *Le rapport BRUNDTLAND, par exemple, évoque les problèmes de la consommation énergétique des villes, des transports automobiles et de la dispersion urbaine. Il rappelle que le principal défi urbain se joue dans les pays du Sud, où la croissance des villes, associée au manque d'infrastructures, conduit à des situations très critiques pour les populations. L'aménagement d'une trame urbaine de villes secondaires et le maintien de l'habitat rural sont préconisés. Freiner en somme les rythmes d'urbanisation et la concentration dans les grandes métropoles est une des premières approches de la question urbaine dans l'optique d'un développement durable* [2]». L'urbanisation, et surtout la périurbanisation sont ainsi clairement présentés comme des phénomènes allant à contre-courant du développement durable.

Assez rapidement, la ville va néanmoins apparaître comme un échelon de plus en plus important dans le processus permettant au développement durable de passer du concept à sa concrétisation.

Ainsi, en 1990, les Nations Unies organisèrent un « Congrès Mondial des collectivités locales pour un avenir durable », qui aboutit finalement à la création de l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiative). L'une des premières tâches importantes de cet organisme international, regroupant plusieurs centaines de collectivités, consistera à proposer d'inclure les collectivités locales dans les préoccupations de l'Agenda 21 de Rio.

Si la question de la ville durable n'est pas abordée en tant que tel dans les débats de Rio, Christian BRODHAG rappelle néanmoins que, dans l'Agenda 21, « plusieurs chapitres intéressent directement la gestion territoriale : promotion d'un modèle viable d'établissements humains (chapitre 7) ; conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (chapitre 10) ; initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 (chapitre 28). Dans ce dernier chapitre (28), les villes – et plus généralement les collectivités locales – sont considérées comme les acteurs prioritaires du processus de concrétisation du concept de développement durable. Elles devront notamment établir des plans de développement durable à leur propre échelle afin de décliner à ce niveau les principes contenus dans l'Agenda 21 des Nations Unies[3].

---

[1] Selon Cyria EMELIANOFF l'apparition du terme « ville durable » date de 1988, dans le cadre du programme MAB de l'UNESCO (in EMELIANOFF C. (1999) Op. cit.). Il semblerait pourtant que le terme soit plus ancien, et ait même précédé le Rapport BRUNDTLAND… Lurton BLASSINGAME cite ainsi un ouvrage datant de 1986 : RYN (van den) S., CALTHORPE P. (1986) *Sustainable Communities : A new design synthesis for cities, suburbs and towns*, Sierra Club Books, cité par BLASSINGAME L. (1998) Op. cit.

[2] EMELIANOFF C. (1999) Op. cit., p. 142

[3] « *la plupart des collectivités locales devront avoir entrepris un processus de consultation auprès de leurs populations et être parvenues à un consensus en ce qui concerne un Agenda 21 local pour la collectivité* », in NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 2 (objectifs), a)

Le sommet Habitat II : une évocation encore timide du développement durable dans la ville

Toujours sous l'impulsion de l'ICLEI, la question de la ville durable à proprement parler sera également abordée lors de la Conférence Habitat II, tenue du 3 au 14 juin 1996 à Istambul. A cette occasion, et alors que vingt ans s'étaient écoulés entre Habitat I (Vancouver) et Habitat II (Istambul), le développement durable évoqué à Rio ne pouvait pas ne pas être inclus dans les discussions. Dans un contexte de développement hypertrophique des villes, notamment dans les pays du Sud, la principale plus value du Sommet aura été l'avancée faite en direction d'un droit au logement, tandis que le développement durable est finalement resté légèrement en retrait des débats. L'ICLEI aura néanmoins obtenu à cette occasion que les préoccupations de l'Agenda 21 soient inclues dans l'Agenda Habitat[1].

De manière plus générale, le développement durable apparaît en filigrane dans les débats de Habitat II, à travers plusieurs thèmes. La déclaration d'Istambul s'engage ainsi dans cette voie du développement durable : « *pour protéger l'environnement mondial et améliorer la qualité de la vie dans les établissements humains, nous nous engageons à respecter des modes durables de production, de consommation, de transport et d'urbanisation, à prévenir la pollution, à respecter la capacité des écosystèmes et à préserver les chances des générations futures* [2]». Comme le dit Pierre CALAME, à Istambul, les habitants du monde entier ont exprimé notamment « *la conscience d'être dans le même bateau, c'est à dire de vivre sur une planète limitée. Ils ont souligné aussi la contradiction radicale qui existait entre nos modes de développement et la possibilité de survie à long terme* [3]». De fait, la nécessité d'une autre forme de développement est apparue nécessaire pour l'avenir des villes, sans pour autant que de véritables pistes de définition concrète d'une ville durable soient données.

- **Du global au local, les contradictions de la ville durable : impossible… et tellement indispensable !**

La ville durable peut à bien des égards apparaître comme une impossibilité sémantique. La notion d'oxymoron est souvent citée à propos de la ville durable, peut-être même encore davantage que concernant le développement durable. De Lurton BLASSINGAME (qui hésite entre utopie, inévitabilité ou oxymoron[4]) à William REES[5], en passant pas David GIBBS[6] ou encore Jacques THEYS et Cyria EMELIANOFF[7], nombreux sont les auteurs qui ont souligné les contradictions qui sous-tendent la notion de ville durable. A l'image du développement durable, elle cherche à concilier des tendances parfois antagonistes. Mais la ville durable pose également une question supplémentaire, pleine d'ambiguïtés : celle de la territorialisation d'un concept éminemment global…

Développement durable et territoires : un couple impossible ? le dilemme du « glocal »…

Luc STEPHAN a sans doute raison de noter que « *les débats sur l'échelle territoriale sont aussi anciens que la notion d'urbanisation* [8]». Le développement durable introduit néanmoins une nouvelle donne dans ce débat. Comme nous l'avons constaté dans le premier chapitre, le

[1] « *nous réaffirmons les engagements pris lors de conférences des Nations Unies organisées récemment, en particulier ceux qui sont énoncés dans Action 21*» in NATIONS UNIES (1996) *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, paragraphe 14

[2] NATIONS UNIES (1996) *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, paragraphe 10

[3] CALAME (1999) Op. cit.

[4] BLASSINGAME L. (1998) Op. cit.

[5] REES W.E. (1997) *Is 'sustainable city' an oxymoron ?* Local Environment, n. 2 (3), pp. 303-310

[6] GIBBS D. (1997) *Urban sustainability and economic development in the United Kingdom : exploring the contradictions*, Cities, vol. 14, n. 4, pp. 203-208

[7] THEYS J., EMELIANOFF C. (2001) Op. cit.

[8] STEPHAN L. (1996) *Echelles territoriales et développement durable*, Urbanisme, Hors-série n. 6, pp. 47-50 ; De fait, les phénomènes de métropolisation ont depuis longtemps fait éclater en France les périmètres administratifs traditionnels des municipalités, obligeant ces dernières à se regrouper dans des structures intercommunales qui ont tendance à engloutir de plus en plus de compétences.

développement durable induit un élargissement des préoccupations politiques et urbanistiques dans le temps (générations futures). Mais cet élargissement prend également une dimension spatiale. C'est en particulier ce qu'il ressort de l'étude des facteurs de non-durabilité de la ville : ceux-ci sont à la fois locaux (internes) et globaux (externes). Les phénomènes de globalisation de l'économie et la prise en compte des impacts environnementaux dits de seconde génération débordent ainsi largement des frontières traditionnellement établies par les périmètres administratifs. L'effet de serre offre un bon exemple de thématique indissociable des préoccupations du développement durable et dont les impacts sont pourtant fort dilués dans le temps et dans l'espace : les gaz à effets de serre émis sur un territoire donné à un instant T auront des impacts particulièrement significatifs sur des zones parfois très éloignées à la fois dans l'espace (Bangladesh, zone Sahélienne, Etats insulaire du Pacifique, etc.) et dans le temps (plusieurs décennies).
Ce phénomène ambigu est, parmi d'autres contradictions, souligné par Jacques THEYS et Cyria EMELIANOFF, qui se demandent si une ville durable doit « *d'abord contribuer à la solution des grands problèmes mondiaux – au prix éventuel de sa croissance – ou plutôt s'assurer de la viabilité à long terme de son propre développement* [1]». De fait, l'invitation à une action locale basée sur une pensée globale, si elle est généreuse, a également toutes les chances d'être vaine tant, comme le fait remarquer Olivier GODARD, la soutenabilité du développement global « *dépend à la fois de la viabilité interne d'un système territorial et de sa viabilité externe (effet sur les systèmes territoriaux supérieurs)* [2]». Bertrand ZUINDEAU[3] confirme largement cette ambiguïté ; il cite notamment les travaux de David PEARCE et de ses collègues[4] qui introduisent la notion de durabilité importée et de non-durabilité exportée : chaque territoire tend naturellement à résoudre ses problèmes internes en les délocalisant vers l'extérieur, ce qui tend à résoudre le problème local sans résoudre le problème global (on retrouve là la problématique posée par la « *Pollution Haven Hypothesis* » dans le débat sur les courbes de Kuznets Environnementales, chapitre 1). WACKERNAGEL et REES[5], de leur côté, parlent de durabilité interne et externe (ce sont plutôt les termes que nous avons choisi jusqu'à présent). Ainsi, la possibilité d'un dilemme du prisonnier apparaît entre les villes ou territoires qui jouent complètement le jeu du développement durable et les autres : autrement dit, les villes engagées dans une démarche de développement durable risquent de perdre davantage en essayant de résoudre des problèmes globaux (et en se pénalisant volontairement) par rapport à d'autres collectivités qui ne joueraient pas le jeu (ou pas complètement). Christian BRODHAG parle quant à lui de « *stratégie du passager clandestin* [6]» pour désigner ce phénomène, cette tentation des territoires de favoriser leur durabilité interne en faisant poser sur les autres le problème de la durabilité externe. David GIBBS montre lui aussi le dilemme qui existe entre ces deux tentations de développement économique et de développement durable : ne qui risque-t-on pas, à terme, de vider le développement durable de son sens pour en faire un outil assez cynique de marketing au service d'un développement économique compétitif entre territoires [7] ?

---

[1] THEYS J., EMELIANOFF C. (2001) Op. cit.
[2] GODARD O. (1996) Op. cit. p. 34
[3] ZUINDEAU B. (2000) *La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept*, in ZUINDEAU B. (dir.) (2000) *Développement durable et territoires*, Presses universitaires du Septentrion, 280 p. (pp. 27-69)
[4] PEARCE D., MARKANDYA A., BARBIER E.B. (1989) *Blueprint for a green economy*, Earthscan, 192 p. ; NIJKAMP et VREEKER font également mention de cette tentation des territoires à tirer la couverture à eux, in NIJKAMP P., VREEKER R. (2000) *Sustainability Assessment of development scenarios : methodology and application to Thailand*, Ecological Economics, n. 33, pp. 7-27
[5] WACKERNAGEL M., REES W. (1999) Op. cit.
[6] BRODHAG C. (2003) *Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques*, in DA CUNHA A., RUEGG J. (2003) Op. cit., pp. 29-45
[7] "*the continued failure to even approach sustainable development may lead to increasing cynicism*" in GIBBS D. (1997) Op. cit. p. 203.

La question, on le constate, n'est pas mince, et la territorialisation du développement durable est loin d'aller de soi…

Développement durable et territoires : un couple indispensable ? Dépasser les ambiguïtés du « dilemme du glocal »

Ainsi, sans renier totalement la difficulté qu'il y a à concilier intérêts globaux et locaux, nombre d'auteurs pensent que le développement durable ne peut, à terme, aboutir sans une application locale de ses principes. Quels que soient les problèmes globaux posés, il est indéniable que le « *global requiert le local* [1]». Pierre CALAME[2] voit même dans l'émergence du développement durable une possible « revanche des territoires ». Faisant écho aux travaux de CAMAGNI[3], NIJKAMP[4] ou encore SELMAN[5] qui suggèrent que l'intégration entre développement durable et aménagement du territoire ne peut se faire qu'à l'échelle locale (pour des raisons de démocratie et d'efficacité), CALAME affirme que, puisque les crises du modèle actuel sont essentiellement des crises de relations (entre les êtres humains, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère), alors c'est à partir des territoires, là où l'on peut comprendre et repenser ces relations, que peuvent s'inventer des modèles de développement durable. Mais alors, le défi consiste non pas à « penser globalement pour agir localement », mais au contraire à « penser localement pour agir globalement », car « *plus les problèmes environnementaux, sociaux et économiques sont liés entre eux et plus il est nécessaire de penser la réalité dans sa complexité (…).* [or, nous dit Pierre CALAME] *pour penser la complexité, il faut* penser avec ses pieds, *penser à partir de la réalité locale, quotidienne, là où les liens entre les différentes catégories de problèmes ont une évidence concrète* [6]». Une *complexité*, donc, qu'il est nécessaire de « penser localement »… mais une complexité qu'il convient également de penser en réseau, afin « d'agir globalement », par la multiplication des actions et la confrontation des pratiques innovantes, afin de confronter l'efficacité de ces actions face aux défis de la société d'aujourd'hui.

De ce point de vue, comme le dit par exemple Joe RAVETZ, la durabilité au niveau local apparaît de plus en plus comme un objectif à la fois impossible et indispensable[7]. Une nécessité qui implique que soient dépassées les ambiguïtés de ce que nous avons nommé « le dilemme du glocal »… Dans un tel contexte, les principes de réciprocité et de subsidiarité deviennent alors deux dimensions indispensables à la territorialisation du développement durable :

---

[1] ZUINDEAU B. (2000) Op. cit. p.56

[2] CALAME P. (1999) Op. cit.

[3] Sujet notamment abordé en introduction des travaux de CAMAGNI sur la comparaison entre villes européennes en matière d'appropriation du développement durable : CAMAGNI R., GIBELI M-C. (1997) *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, DATAR, Editions de l'Aube, 174 p.

[4] Ainsi, Jacques THEYS qualifie-t-il de « théorème CAMAGNI – NIJKAMP »l'idée selon laquelle cette intégration entre développement durable et aménagement du territoire doit se faire prioritairement à l'échelle locale, pour à la fois des raisons d'efficacité et de démocratie, in THEYS J. (2002a) *L'aménagement du territoire face au développement durable : sens et limites d'une intégration. Quelle capacité pour le développement durable à déplacer les enjeux de l'aménagement du territoire ?* in LARRUE C. (dir.) (2002) *Recherche et développement régional durable*, Actes du troisième symposium européen, Tours, 18 et 19 décembre 2000, MATE, CNRS, Communauté Européenne, Université de Tours, 293 p. (pp. 27-42)

[5] SELMAN P. (1996) *Local Sustainability : Managing and planning ecologically sound places*, Paul Chapman Publishing, 175 p.

[6] CALAME P. (2001) *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain*, Conférence prononcée les 23-24 juin 2001 à l'occasion du Congrès de l'Association des Maires de Chine, retranscrit in MATE (Ed.) (2001) *Villes et développement durable, Des expériences à échanger*, Troisième recueil, MATE, 157 p. (pp. 7-12) (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.ritimo.org/cedidelp/villedurable/intro/calame.htm)

[7] "*Sustainability appraisal is both impossible and essential*", in RAVETZ J. (2000) *Integrated assessement for sustainability appraisal in cities and regions*, Environmental Impact Assessment Review, n. 20, pp. 31-64

Concilier durabilité interne et externe : la réciprocité comme condition indispensable

Ainsi, face aux critiques et aux difficultés émises, la plupart des auteurs finissent par tomber d'accord pour dire qu'un développement véritablement durable, par définition, suppose une égale responsabilité vis-à-vis des populations locales et de la planète. Bertrand ZUINDEAU propose par exemple une double règle de durabilité spatiale, selon laquelle les conditions de durabilité doivent être à la fois vérifiées sur l'espace considéré, sans que cette durabilité interne ne se fasse au détriment de la durabilité externe : « *Finalement, la prise en compte de la dimension territoriale dans la problématique de la durabilité oblige à considérer un double système de règles : règles internes au territoire considéré, et règles externes, traitant alors des relations entre le territoire et son reste du monde* »[1]. Un principe supplémentaire vient alors s'accoler au développement durable : celui de *réciprocité* (qu'on pourrait résumer de cette manière : « ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'il te fasse ») ; un principe que nous préférerons pour notre part traduire sous la forme d'une nouvelle solidarité propre au développement durable, solidarité qui se doit d'être non seulement intergénérationnelle, conformément à la définition du rapport BRUNDTLAND, mais également planétaire (ou interscalaire, voire inter-territoriale) entre les différents niveaux de territoire s'imbriquant et se chevauchant de proche en proche, du local au global.

L'espoir d'un double dividende : lorsque intérêts locaux et globaux se rejoignent

Certains auteurs ont mis en avant le fait qu'il existait, dans nombre de cas, des possibilités de synergie entre les problématiques globales et locales. Cyria EMELIANOFF et Jacques THEYS affirment même que les synergies entre ces intérêts globaux et locaux sont suffisamment fréquentes pour pouvoir surmonter l'ambiguïté du glocal dans bien des cas : par exemple, la lutte contre les problèmes locaux de congestion du trafic et de pollution atmosphérique concorde avec les intérêts globaux qu'il y a à lutter contre le changement climatique. Ces espoirs de double-dividende (ou de solution gagnant-gagnant entre ces différentes échelles) seraient d'ailleurs, si on en croit EMELIANOFF et THEYS, à l'origine de l'engouement d'un certain nombre de villes à s'engager, de manière bénévole et au sein de réseaux bien structurés, dans des démarches de développement durable. CAMAGNI, CAPELLO et NIJKAMP semblent assez largement partager ce point de vue optimiste[2].

On peut néanmoins s'interroger sur la validité d'une telle affirmation. En tout cas, on se gardera bien de généraliser ce principe de double dividende : comme nous l'avons déjà évoqué, la possibilité de délocalisation d'un certain nombre de pratiques nuisant à la durabilité interne d'un territoire peut largement aggraver la situation globale[3]. Certaines problématiques ne concernant pas directement le territoire peuvent alors être ignorées, puisque ne relevant pas d'enjeux qui sont identifiés localement. Enfin, il est tout à fait possible que la durabilité écologique (interne ou externe) se fasse au détriment de la viabilité sociale à moyen terme, ou inversement (par exemple en cas de délocalisation d'activités polluantes se traduisant par des licenciements massifs). Il s'agit donc de concilier non seulement global et local, mais également les différentes dimensions du développement durable à ces échelons (CAMAGNI et NIJKAMP disent que la somme des externalités positives doit être supérieure à la somme des externalités négatives dans ces différents domaines).

---

[1] ZUINDEAU B. (2000) Op. cit. p. 60.

[2] "*However, even if sustainability policies are implemented for the sake of local interests, they turn out to be beneficial also at the global level*", in CAMAGNI R., CAPELLO R., NIJKAMP P. (1998) Op. cit.

[3] Lors d'un débat tenu au Conseil de développement du Grand Lyon, suite à l'affaire AZF, les représentants de l'industrie chimique pouvaient ainsi répondre aux inquiétudes des membres du Conseil de développement que les industries les plus polluantes et les plus dangereuses seraient à terme délocalisées pour être installées directement sur les lieux d'extraction : ne resteraient alors sur place que les activités à forte plus-value et les moins risquées ! in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2002) *Conseil de développement du 18-06-02 Salle du Conseil-GT2-Cassette 1*, retranscription des débats, DPSA, 14 p.

La notion de double dividende est donc loin de se suffire à elle-même et ne peut pas se généraliser : rien ne garantit que toute action favorable à la durabilité interne d'un territoire soit bonne pour la durabilité externe (la durabilité des « ses restes du Monde », pour reprendre l'expression de ZUINDEAU). En cas d'absence de double dividende dans le traitement d'une question, il faut alors compter sur d'autres types de démarches afin d'articuler les intérêts d'un territoire et ceux des autres territoires, du local au global…

Au-delà de l'espoir d'un double dividende : la notion de subsidiarité active

Pierre CALAME, défendant l'idée que le territoire local est la clé centrale de la concrétisation effective du développement durable, n'est pas pour autant dupe du « dilemme du glocal ». Sans doute conscient que cet effet de double dividende n'est pas systématique, il pense néanmoins que les conditions de réalisation de politiques de développement durable au niveau local ont des chances de se réaliser, à condition toutefois qu'une réorganisation des modes de gouvernance soit effectuée afin d'adapter les structures de prises de décision à ce nouveau défi. Ce que CALAME appelle le nouveau « Mécano de la Gouvernance [1]» repose ainsi sur le principe de *subsidiarité active* et invite à une articulation plus souple des compétences au niveau local, à un décloisonnement sectoriel afin de penser la complexité et les relations entre les problèmes (éviter les « blocs de compétence » qui cantonnent les acteurs de différents niveaux dans des secteurs exclusifs), et enfin à une mise en réseau des expériences afin de faciliter leur validation, leur appropriation et leur généralisation. Puisque « *aucun problème ne dépend d'un seul niveau* [de compétence, donc d'un seul acteur], *seule la coopération entre niveaux de gouvernance est susceptible de faire naître des réponses pertinentes* [2]». Il s'agit donc d'opérer une sorte de « raccommodage » des territoires et des différents niveaux de compétences qui permettrait de mieux répartir les rôles des acteurs du développement durable, en s'assurant en particulier que les acteurs locaux participent effectivement à la résolution des problèmes globaux, tout en répondant aux demandes des acteurs locaux. Ce qui pourrait revenir, pour reprendre les propos de Jacques THEYS, à mieux distinguer « *ce qui relève du 'comment vivre ensemble' (rôle des marchés, de la société civile et des collectivités locales) et ce qui s'apparente plutôt au 'comment survivre ensemble' (rôle de l'Etat, de l'Europe et des partenaires sociaux)* [3]».

- **La ville durable : raccommoder la ville éclatée**

Que retenir, au final, de ces débats ? Sans doute qu'il est bien difficile aujourd'hui de donner une définition exhaustive de la notion de *ville durable*. La circulation en réseau des bonnes pratiques (évoquée par Pierre CALAME comme un élément clé de la subsidiarité active), et la définition de grands principes à travers des chartes internationales telles la charte d'Aalborg permettent néanmoins de voir un certain nombre de principes se stabiliser progressivement. Tant dans la forme urbaine à privilégier que dans les objectifs à se fixer, il semble donc que certains éléments tendent à faire l'unanimité.

Encart 11 : La charte d'Aalborg : vers une mise en réseau et stabilisation de certains principes

Contrairement à la ville moderne, la ville durable ne s'est pas définie de manière normative et dogmatique en fonction de théories élaborées dans les laboratoires de la pensée urbanistique. La

[1] CALAME P., TALMANT A. (1997) *L'Etat au cœur, le Mécano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, 212 p.
[2] CALAME P. (2002) *Fonder la gouvernance européenne sur le principe de subsidiarité active*, Fondation Charles Léopold Mayer, 4 p.
[3] THEYS J. (2002a) Op. cit.

démarche inverse s'est mise en place au niveau européen, avec la volonté affichée de faire naître la notion de ville durable non pas des laboratoires, mais du terrain.

Après l'impulsion donnée par le Livre vert de la Commission européenne et l'identification progressive d'un certain nombre de tendances lourdes fondamentalement anti-durables, la mise en réseau des expériences de développement durable urbain s'est donc progressivement réalisée en Europe afin de favoriser les échanges d'expériences. La première Conférence sur les villes durables, tenue à Aalborg (Danemark) du 24 au 27 mai 1994, fut l'occasion à la fois de stabiliser un certain nombre de principes, contenus dans la Charte d'Aalborg, et de créer un réseau de villes au niveau européen (la signature de la charte permettant aux villes signataires de rentrer dans le réseau de la Campagne des villes durables). La charte d'Aalborg fut rédigée en partenariat entre l'ICLEI (organisateur de la Conférence) et le groupe d'experts européens sur l'environnement urbain nommé suite à l'adoption du Livre Vert par la Commission européenne, puis amendée suite aux débats qui ont eu lieu lors de la conférence (Annexe 3). Elle fut signée à l'origine par 80 collectivités locales.

Après avoir souligné à la fois l'urgence de la question du développement durable, mais aussi l'importance de l'implication des villes pour la réalisation de ce développement au niveau mondial (paragraphe 1.1), la charte d'Aalborg propose dans une première partie un certain nombre de principes communs aux villes européennes durables, principes dont il est bien difficile de faire une synthèse (on préférera se reporter au texte complet en Annexe 3). Au-delà du style alambiqué et des formules parfois maladroites liées aux difficultés de trouver un langage commun pour traduire des réalités souvent bien différentes[1], on voit clairement que le développement durable est l'occasion pour les villes européennes de rappeler les particularités, notamment historiques, qui légitiment un certain refus des modes de développement urbanistiques contemporains venus en particulier d'outre-Atlantique[2]. Les nécessités de justice sociale et de respect des capacités limitées de l'écosystème (capacités de production et d'épuration) sont au cœur de la vision du développement durable qui est suggérée (paragraphes 1.2, 1.7 et 1.11 notamment). La nécessaire prise en compte des intérêts des générations futures et des territoires externes dans les processus de prise de décision locale est également clairement évoquée (paragraphes 1.5 et également 1.10), rejoignant en cela le principe de double solidarité évoqué précédemment, entre générations et entre territoires. La nécessité de réorientation des systèmes économiques urbains autour des principes du développement durable est également évoquée (paragraphe 1.6), ainsi qu'une meilleure prise en compte de ces principes dans les règles d'aménagement du territoire (principes 1.8 et 1.9). Enfin, la charte d'Aalborg souligne l'importance de la mise en place de nouvelles manières de faire, plus itératives, permettant davantage la participation des parties intéressées du territoire, des citoyens et des autres échelons territoriaux, dans des processus de gouvernance ouverts et organisés par des collectivités qui disposeraient de véritables capacités d'action et seraient reconnues comme des acteurs centraux pour relever ce nouveau défi (paragraphes 1.4, 1.5, 1.12 et 1.13).

La charte d'Aalborg, si elle tente effectivement de fixer un certain nombre de principes communs, marque également le lancement officiel de la Campagne européenne des villes durables, auxquelles les villes signataires de la charte s'intègrent automatiquement. Cette mise en réseau des expériences est sans doute l'élément le plus porteur d'espoirs dans cette démarche, en cela qu'elle permet d'imaginer la conception progressive d'une synthèse des problématiques et des approches européennes de la ville durable.

De fait, la première véritable synthèse effectuée dans le cadre du réseau européen constitué autour de la Campagne des villes durables a sans doute été le rapport du Groupe des experts sur l'environnement urbain publié en 1996 par la Commission européenne[3]. Fournissant une multitude de pistes de travail, s'appuyant sur de nombreuses réalisations concrètes, le rapport tente d'agréger un

[1] Ainsi, la Charte d'Aalborg utilise fréquemment des termes comme « autorités locales » ou « communautés voisines », qui dans le contexte français ne semble pas signifier grand chose, ou pour le moins prêtent à confusion…

[2] On retrouve d'ailleurs là une revendication qui est au cœur même de la critique de la métropole moderne déjà largement introduite par le Livre Vert de la Commission européenne : le développement durable apparaît comme une opportunité pour les villes européennes de refuser le modèle urbanistique dominant, de plus en plus uniforme, auxquelles elles opposent leur diversité et leur histoire

[3] CCE (1996) *Villes durables européennes. Rapport du Groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Commission des Communautés Européennes, 242 p.

maximum de données tout en s'inscrivant dans une logique de progrès à petits pas, sans vraiment prétendre à la possibilité de définition d'une démarche universelle. Cette démarche pratique, basée sur des avancées souvent modestes mais concrètes, n'empêche pas pour autant les experts de rappeler constamment l'ambition gigantesque que constitue le projet de ville durable et les difficultés non moins considérables qu'il s'agit de surmonter. En particulier, les experts rappellent fréquemment la nécessité qu'il y a à inverser ou, plus modestement, à « *infléchir* » - selon les termes de Christian BRODHAG - les *tendances lourdes de l'économie* (approche sectorielle, court-termiste, compétitive, incapable de prendre en compte les réalités écologiques, etc.) alors même que les collectivités n'ont que peu de prises sur ces tendances lourdes et en sont le plus souvent victimes – ou pour le moins prisonnières. D'autres obstacles sont identifiés, comme le trop de centralisme caractérisant certaines nations, qui peuvent également inhiber les collectivités locales, trop dépendantes dans la gestion des problématiques de développement durable des échelons territoriaux supérieurs, ou encore le manque de transversalité des structures de gestion existantes.

Vers une morphologie urbaine durable ? Retisser les liens entre territoires

Avant d'être définie comme un échelon prioritaire pour la concrétisation du concept de développement durable, la ville a plutôt eu tendance, nous l'avons vu, à être considérée comme le lieu où se concentraient les pratiques non durables : l'endroit où étaient générées les causes mêmes de la crise (d'où l'urgence soulignée par le Rapport BRUNDTLAND d'endiguer l'exode rural dans les pays en voie de développement). Pour autant, ce n'est pas tant la ville en tant que telle que la forme urbaine qui doit être mise en cause. CAMAGNI, CAPELLO et NIJKAMP[1] considèrent par exemple qu'on ne peut pas se contenter de dire que la ville est par définition non durable (au sens d'une durabilité pure, du fait de la dépendance des villes vis-à-vis de ressources extérieures), car les villes permettent des synergies sur le plan social et économique, mais également des économies d'échelles en terme d'utilisation des ressources. CAMAGNI et al. citent notamment les chiffres de la ville de Milan, qui représente 44% de la population de la Lombardie mais consomme seulement 33% de l'énergie pour l'éclairage public, 38% de l'électricité domestique, 31,8% de l'électricité totale de cette région. Au-delà de la ville, c'est bien la forme urbaine qui semble être au cœur des préoccupations du développement durable.

C'est donc logiquement en opposition à la tendance naturellement expansionniste de la vile sur-moderne que le modèle de la ville durable s'est construit. A une forme de plus en plus diluée dans l'espace, qui caractérise la ville émergente, ou ville éclatée, fut d'abord opposé le modèle d'une ville compacte. La plupart des auteurs précisent néanmoins qu'il convient en la matière d'opérer une juste mesure : une ville trop compacte peut générer des effets négatifs qui sont précisément à l'origine de la suburbanisation (concentration des externalités négatives et fuite des populations vers la périphérie). C'est notamment ce que notent CAMAGNI, GIBELLI et RIGAMONTI[2], qui préfèrent à la notion de « compact city » celle de « wisely compact city » (ville raisonnablement compacte), qu'ils définissent comme une structure urbaine polycentrique. Le travail de Vincent FOUCHIER[3] sur les Villes nouvelles de l'Île-de-France semble apporter quelques éléments pouvant confirmer la pertinence de cette forme urbaine vis-à-vis des exigences du développement durable. Par ailleurs, comme le signale Marc WIELL, « *nous ne disposons plus de la liberté d'inventer un nouveau modèle et sommes plutôt contraints de courir après des correctifs sur lesquels un nouveau consensus s'établit.*

Ainsi, il y a :

[1] "*Concentration in activities and proximity is not only a precondition of social interaction and economic efficiency, but also it is the source, up to certain levels, of increasing returns in the use of scarce, non renewable resources*" in CAMAGNI R., CAPELLO R., NIJKAMP P. (1998) Op. cit.

[2] CAMAGNI R., GIBELLI M-C., RIGAMONTI P. (2002) Op. cit.

[3] FOUCHIER V. (1998) *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île de France et des Villes nouvelles*, Editions du SGVN, 211 p.

- *un accord pour une dédensification mesurée (plus mesurée que celle qui se fait spontanément (…)) sachant que dans cette question de la densité, il y a surtout la question de l'appropriation qui renouvelle les places respectives du privatif, du public, et entre les deux du « commun » ;*
- *un accord pour le polycentrisme (…). La concentration urbaine est clairement économiquement utile, mais la structure urbaine monocentrée n'en est qu'une version (…).*

Le polycentrisme est la façon durable de gérer la concentration urbaine [1]».

Finalement, tout comme le développement durable tente de limiter les débordements de la mondialisation économique, la ville durable semble devoir accepter le mouvement de dédensification tout en en maîtrisant autant que possible les impacts négatifs (on pourrait presque parler de « dédensification soutenable »). Le polycentrisme apparaît alors comme une alternative raisonnable, une manière d'organiser la dédensification et de juguler ainsi les dérives de la périurbanisation sauvage de la ville éclatée. La ville durable, loin de faire table rase de l'existant, propose au contraire de « recoller les morceaux » de la ville éclatée, de les raccommoder entre eux. C'est notamment l'idée que soutient Cyria EMELIANOFF lorsqu'elle légitime une approche topologique des territoires pour lier, couturer et articuler les territoires, de proche en proche, du niveau local au niveau global (Encart 12).

Encart 12 : La ville durable, ou l'organisation topologique des espaces, d'après Cyria EMELIANOFF

S'appuyant notamment sur les travaux de BERQUE, selon lequel il ne saurait y avoir de lien social qu'en référence à des lieux, Cyria EMELIANOFF stigmatise les dysfonctionnements de la ville moderne (charte d'Athènes) et de la ville globale : dans les deux cas, « *l'utopie moderne*, selon les termes mêmes de BERQUE, *en abolissant les lieux dans son espace universel, a ravagé le lien social* [2]». Ainsi, les schémas d'aménagement générés par l'urbanisme moderne de la Charte d'Athènes, de type *Chrystallerien* (organisation *pyramidale* des territoires emboîtés), ou les schémas générés par l'urbanisme sur-moderne de la ville globale, de type *réticulaire* (organisation en *réseaux* des territoires urbains), seraient inaptes à répondre à la question du développement durable : le premier schème parce qu'il met en avant une lecture trop hiérarchisée et sectorielle des territoires et des compétences d'action, et le second parce qu'il entraîne une déconnexion des systèmes urbains vis-à-vis de leurs territoires proches. Cyria EMELIANOFF suggère qu'une approche *topologique* (au sens mathématique, mais aussi géographique du terme) de l'espace pourrait venir compléter ces approches « traditionnelles [3]» hiérarchique et réticulaire. Cyria EMELIANOFF entend par « *organisation topologique de l'espace des agencements spatiaux qui s'appuient sur un principe de proximité, à toutes les échelles, entre des lieux, des communes, des régions, des nations, des continents, qui ont une frontière commune. Une organisation topologique a donc un double sens : elle s'attache aussi bien à une mise en valeur des lieux et des potentiels locaux, qu'à l'articulation des échelles entre le lieu, la commune, l'agglomération, la région, le pays et le continent, de manière horizontale et non verticale, selon un principe de proximité et non de connectivité, c'est à dire sur un modèle différent de ceux utilisés dans les organisations pyramidale et réticulaire de l'espace. La proximité est un concept que nous comprenons de manière multiscalaire* [4]». Bref, il s'agirait de « *lier, couturer, ajuster, articuler les territoires* [5]», de proche en proche, du niveau local au niveau global – une bonne partie de la thèse de Cyria EMELIANOFF tourne ainsi autour de cette question de l'articulation des échelles territoriales, en s'appuyant sur les exemples de différentes villes du réseau européen des villes durables.

[1] WIEL M. (1999) *L'urbain, entre local et global, public et privé*, in MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (1999) Op. cit. pp. 63-65

[2] BERQUE A. (1993) *Du geste à la cité, formes urbaines et lien social au Japon*, Gallimard, 247 p., cité par EMELIANOFF C. (1999) Op. cit. p. 29 / Pierre CALAME constate de son côté que, « *face à la l'impuissance des grands systèmes hiérarchiques et intégrateurs d'antan, c'est le territoire qui est devenu l'acteur intermédiaire central de la cohésion sociale* », in CALAME P. (1999) Op. cit. p. 203

[3] la tradition… moderne !

[4] EMELIANOFF C. (1999) Op. cit. p. 30

[5] THEYS J. (2000) Op. cit.

Au final, la ville durable, pour reprendre l'idée de CAMAGNI et ses collègues[1], aurait donc une forme urbaine recouvrant plusieurs caractéristiques : *polycentrique*, elle serait organisée autour de *villes compacts de moyennes tailles*, bien desservies entre elles par des *réseaux de transports en commun*.
Notons en conclusion que, si un consensus semble se dessiner quant à la forme adéquate, les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cette forme restent néanmoins très incertains. Là encore, « *une grande convergence dans les politiques sectorielles et une articulation des politiques nationales et locales*[2] » semble indispensable…

La ville durable dans ses principes d'action, éléments de définition : une approche multidimensionnelle articulant les échelles géographiques

Convergence dans les politiques sectorielles ? Articulation des politiques globales et locales ? Au-delà des caractéristiques purement morphologiques que nous venons d'évoquer, la ville durable est une ville qui s'approprie les principes du développement durable et tente de les territorialiser : approche multidimensionnelle et articulation du local et du global sont donc au cœur de la définition de la ville durable.
Ainsi, il y a de cela une dizaine d'années déjà, HAUGHTON et HUNTERS pouvaient définir la ville durable comme une ville dont les habitants et les organismes (institutions, entreprises) se comportent de manière à améliorer leur environnement naturel, construit et culturel, à l'échelon local et régional, tout en s'assurant que le but du développement durable global est toujours maintenu [3].
Comme le notent CAMAGNI, CAPELLO et NIJKAMP, cette définition signifie que le concept de ville durable est à la fois *multidimensionnel* et lié à des *considérations internes et externes* au territoire concerné (dilemme du glocal)[4].

Aspect multidimensionnel
Multidimensionnel, d'abord, parce qu'il s'agit de concilier les sphères de l'environnement et du développement (de la même manière qu'au niveau global) – et ce dans le but de concilier intérêts des générations présentes et capacité de développement des générations futures ;

Aspect « glocal »
Lié à des considérations internes et externes, ensuite, parce qu'il convient de concilier ces sphères de l'environnement et du développement tant au niveau local que global – dans une logique de réciprocité tel que ZUINDEAU l'entend en particulier.

Il s'agit donc de développer des solutions à double dividende, à la fois sur le plan sectoriel (favorables à l'environnement et au développement) et géographique (au niveau local et global).

---

[1] CAMAGNI R., GIBELLI M-C., RIGAMONTI P. (2002) Op. cit.
[2] FOUCHIER V. (1999) *Densités urbaines et planification dans les pays du nord de l'Europe (et à Hong-Kong)*, in MATE (1999) Op. cit. pp. 16-17
[3] "*A sustainable city is one in which its people and businesses continuously endeavour to improve their natural, built and cultural environments at neighbourhoods and regional levels, whilst working in two ways which always support the goal of global sustainable development*", in HAUGHTON G., HUNTER C. (1994) *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, 312 p.
[4] "*Their definition means that the concept is a multidimensional one and also related to higher geographical levels*" in CAMAGNI R., GIBELLI M-C., RIGAMONTI P. (2002) Op. cit

« multidimensionnel »

« glocal »

Durabilité	Interne (local)	Externe (global)
Environnement		
Développement		

Tableau 6 : Durabilité interne et externe du développement et de l'environnement

L'approche que nous avons développé dans le Chapitre 1 à propos du développement durable, présentant ce dernier à travers les théories de la négociation comme une tentative d'approche coopérative entre environnement et développement, peut ici nous servir à mieux comprendre les enjeux de la territorialisation de ce concept, en intégrant cette nouvelle dimension de réciprocité (ou de solidarité entre territoires).

En matière d'environnement, tout d'abord, il s'agit de distinguer, comme nous l'avons suggéré précédemment, deux éléments distincts :

⇒ les *ressources* naturelles (ou capital naturel), qui alimentent en particulier les activités économiques du territoire sans pour autant être forcément issues de ce territoire[1] ; l'utilisation de ces ressources globales crée des conflits d'intérêts et nécessite en retour des solidarités de fait entre générations (épuisement des ressources fossiles, gestion rationnelle des ressources renouvelables) et entre les territoires (dépendance des territoires de consommation vis-à-vis des territoires de production). Les rejets issus de l'utilisation de ces ressources créent le même type de solidarité, dans l'espace et dans le temps (les émissions de gaz à effet de serre fournissant un bon exemple de ce double élargissement des problématiques dans l'espace et dans le temps). L'enjeu pour les villes consiste essentiellement dans le domaine à adopter une approche écosystémique et à boucler les cycles de vie et d'utilisation de ces ressources. On retrouve ici la première partie des préoccupations exprimées par les villes en matière « d'environnement durable » dans la charte d'Aalborg (paragraphe 1.2[2]) ;

⇒ les *milieux*, qui sont davantage liés au territoire lui-même , à son patrimoine tant naturel qu'urbanistique ou culturel, aux modes d'occupation des sols, à l'aménagement. L'eau, par exemple, est à la fois une ressource et un milieu (la nappe phréatique, la rivière, la mer) : la gestion du milieu est donc parfois liée à la gestion de la ressource, mais ce n'est pas systématique. Les enjeux de gestion du milieu sont davantage liés à des aspects de diversité, de paysage et, finalement, de qualité du cadre de vie. Cette qualité du cadre de vie doit être la mieux répartie possible sur le territoire (solidarité à l'intérieur du territoire). Il s'agit de l'autre volet de la définition de la notion « d'environnement durable » de la charte d'Aalborg[3].

---

[1] L'eau est typiquement une ressource liée le plus souvent au territoire, gérée sur place, et dont les enjeux sont facilement assimilables par les collectivités locales. L'énergie (en particulier les énergies fossiles) est l'exemple inverse d'une ressource très peu « territorialisée », qui crée des dépendances entre des territoires d'extraction ou de production parfois très éloignés des territoires de consommation.

[2] « *Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter* », paragraphe 1.2. de la Charte d'Aalborg

[3] « *En outre, environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore* », paragraphe 1.2. de la Charte d'Aalborg

Concernant les aspects du développement socio-économique, là encore, deux niveaux peuvent être théoriquement distingués pour le villes durables :

- ⇒ une *économie* urbaine prenant en compte les limites de l'écosystème local et global, conscient que son facteur de développement limitant est désormais le capital naturel[1] ;
- ⇒ une *société* civile locale plus juste, équitable, davantage impliquée dans les processus de décision locaux, et plus responsable dans ses modes de vie et de consommation.

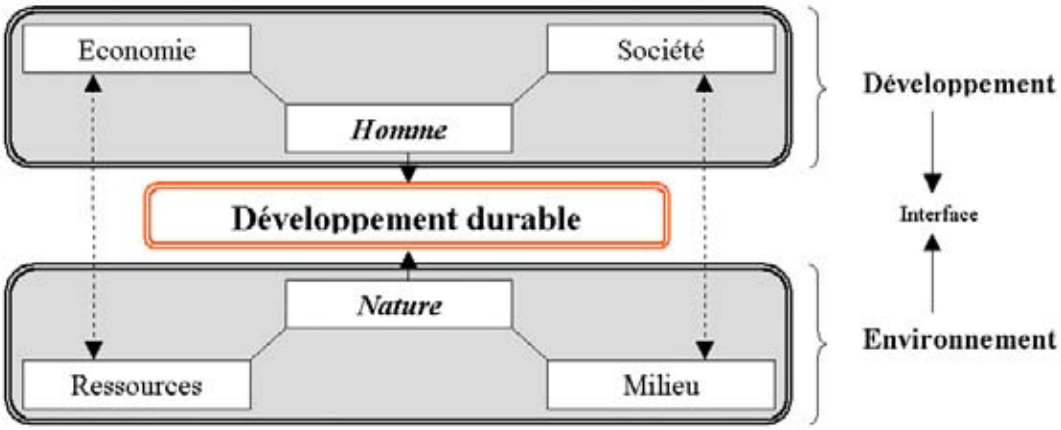


Figure 32 : le développement durable au niveau local, : entre environnement et développement, entre local et global : ressources, milieux, économie et société

Définition de la ville durable : D'un point de vue environnemental, la ville durable serait donc une ville écologiquement soutenable dans ses modes de production et de consommation (utilisation rationnelle des ressources globales et locales), et offrant un cadre de vie agréable et sain (gestion rationnelle du milieu *local*). D'un point de vue du développement, la ville durable se définit davantage comme une ville dont les richesses économiques sont équitablement réparties, et en fonction du cadre limitant que lui fixe l'écosystème (local et global). La société civile est davantage impliquée dans les prises de décision, et rendue plus responsable dans ses modes de vie et de consommation.

Au principe de prise en compte de l'intérêt des générations futures (long terme) vient s'ajouter celui de prise en compte des intérêts des autres territoires, du local au global.

Conclusion : la ville durable, recoudre des liens… et tisser des réseaux

Il est encore bien difficile d'établir une définition claire et concise de la ville durable. Entre le rêve d'écologie urbaine, à présent éteint, et la réalité cauchemardesque et insoutenable[2] de la ville émergente et sur-moderne, la réflexion sur la ville durable s'inscrit logiquement dans une nouvelle tentative de conciliation entre des logiques d'action divergentes. Ainsi, la ville durable s'est-elle prioritairement définie en opposition aux tendances naturelles de la ville

[1] « *L'économie urbaine vers la durabilité : Nous, villes, comprenons que le facteur limitant de notre développement économique est désormais notre capital naturel* » , paragraphe 1.6. de la Charte d'Aalborg

[2] Une fois de plus nous entendons le terme insoutenable dans le sens *non durable* (*unsustainable*)

sur-moderne (Tableau 7)[1], dont elle tente de juguler les débordements : il s'agit bien de raccommoder la ville éclatée, c'est à dire de recoudre les déchirures spatiales générées par la périurbanisation, de retisser les liens sociaux, d'éviter les ruptures écologiques et, enfin, de ré-emboîter les échelles de compétence au sein d'une nouvelle forme de gouvernance : la subsidiarité active – ce que Pierre CALAME et André TALMANT appellent le Mécano de la gouvernance, faisant eux aussi référence au vocabulaire de l'assemblage. Car c'est en effet à une vaste entreprise de bricolage que nous invite le développement durable : raccommodage, tissage, Mécano, couture… Comme les termes le suggèrent, il s'agit là d'opérer un travail d'assemblage dont la « brique de base », pour reprendre les termes de Jacques THEYS, semble être le territoire.

Charte d'Athènes (1933)	**Charte d'Aalborg (1994)**
Principe de table rase	Attitude patrimoniale
Abstraction de l'architecture par rapport au contexte environnant (historique, géographique, culturel, écologique)	Partir de l'existant et le mettre en valeur Insertion du bâti dans un environnement multidimensionnel
Style international	Diversité architecturale
Zonage	Mixité fonctionnelle et politiques transversales
Fluidification de la circulation	Réduction de la mobilité contrainte
Séparation des circulations	Reconquête de la voirie par tous les modes de transport
Urbanisme d'experts	Urbanisme participatif
Géométrisation et rationalisation de la ville	Singularité des réponses

Tableau 7 : Comparaison entre les principes de la charte d'Athènes et de la charte d'Aalborg, selon Cyria EMELIANOFF

On ne s'étonnera guère, dans ce contexte, que la mise en réseau des expériences soit au cœur du processus de définition de la ville durable – s'opposant là encore aux méthodes de la charte d'Athènes. Loin d'être dogmatique, et tout en restant constamment évolutive dans ses principes, la Charte d'Aalborg propose ainsi aux collectivités signataires de former un réseau d'échanges, un cadre de cohérence des actions qui est suffisamment souple pour être adaptable aux différentes situations (son but étant non pas de faire table rase de l'existant, comme la charte d'Athènes, mais au contraire de s'ancrer dans l'histoire et les particularismes locaux, en valorisant l'existant dans l'optique d'une gestion patrimoniale). Comme nous l'avons suggéré, ces deux modèles s'opposent à tel point qu'on pourrait même qualifier la ville durable de modèle urbain post-moderne (si tant est que l'on puisse vraiment parler de modèle[2]): prenant le contre-pied de la démarche analytique et déterministe, il s'attache à l'étude systémique, sur le terrain, de la complexité des relations qui lient les différents éléments d'un territoire, de manière quasi-organique, aussi bien au sein de ce

[1] Les deux modèles, celui de l'urbanisme fonctionnaliste et celui de la ville durable, sont à ce point opposés que l'on peut considérer à certains égards que « *la charte d'Aalborg est potentiellement une anti-chartes d'Athènes* » (EMELIANOFF C. (1999) Op. cit.).

[2] Pierre GRAS, par exemple, semble se réjouir de la disparition des modèles en urbanisme : GRAS P. (1996) *A bas les modèles, vive le doute*, in Urbanisme, Hors-série n. 8, pp. 24-26 ; A ce titre on peut avoir des doutes quant à la pertinence des nouvelles chartes récemment « pondues » par des urbanistes soudainement devenus experts en développement durable, comme en témoigne la rédaction par les organisations nationales d'urbanistes de 11 pays européens, d'une *Charte pour l'urbanisme des villes du XXIème siècle*, qui définit notamment des « *objectifs pour un aménagement urbain durable* » : SOCIETE FRANCAISE DES URBANISTES (1998) *Charte pour l'urbanisme du 21ème siècle*, SFU, 32 p.

territoire qu'avec les territoires qui l'entourent et dans lesquels il s'enchevêtre, du local au global. Là où le fonctionnalisme se contentait d'intellectualiser une démarche urbanistique avant d'en tirer des modèles qui étaient ensuite appliqués de manière dogmatique et indifférenciée aux territoires, le développement durable au contraire invite à un urbanisme participatif, un modèle en lente construction et auquel chaque acteur du réseau est susceptible d'apporter un élément nouveau. La lente émergence des Agendas 21 locaux, qui se sont rapidement imposés comme l'outil symbolique de concrétisation du développement durable au niveau local, est la marque de cette évolution vers un modèle co-construit (Annexe 4, Encart 13) : preuve que la ville durable ne se fabrique pas seulement en raccommodant la ville éclatée, mais également en tissant des réseaux d'échange et de partage d'expériences…

Encart 13 : L'Agenda 21 local en quelques mots

L'Annexe 4 propose un état des lieux de la question des Agendas 21 locaux. Plusieurs événements ont marqué l'avancée de cette notion parmi les collectivités locales :

De Rio…

L'Agenda 21 des Nations Unies, dans son chapitre 28, précise que la réussite du projet international de développement durable passe par l'implication des acteurs locaux, et en particulier des collectivités. Dès 1993, ces dernières sont ainsi directement conviées, dans le cadre des documents internationaux rédigés sous l'égide des Nations Unies – et suivant en cela les propositions du Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales (ICLEI) formulées en 1991 – à agir concrètement et rapidement : la date de 1996 était fixée comme date butoir pour la réalisation par les collectivités locales de leurs propres stratégies de développement durable. Stratégies appelées Agendas 21 locaux.

…en passant par Aalborg…

La notion d'Agenda 21 local va se préciser en Europe après l'adoption de la charte d'Aalborg, dont la signature permet l'adhésion à la Campagne des villes. La charte (notamment dans ses parties I et III) a permis dans un premier temps de préciser les principes généraux contenus dans le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies. La troisième partie de la charte se concentre notamment sur cette question de l'Agenda 21 local et précise que ces « *plans locaux en faveur de la durabilité* » seront constitués d'actions « *définies sur la base de la première partie* » de la charte d'Aalborg. C'est précisément en ce sens que l'ICLEI a proposé aux collectivités européennes d'effectuer un travail d'auto-évaluation de leurs Agendas 21 locaux, dans le cadre d'un programme co-financé par la Commission européenne intitulé LASALA[1], en déclinant les treize principes contenus dans la partie I de la charte d'Aalborg sous forme de questionnements afin de mesurer à quel degré les plans d'action répondent ou non aux objectifs de la Charte d'Aalborg.

Jusqu'à Lisbonne…

Réunissant plus de 1000 participants, la seconde conférence européenne des villes durable, tenue en 1996 à Lisbonne, débouchera sur la rédaction d'un « plan d'action », qui se trouve être davantage une proposition de points clés permettant aux collectivités signataires d'aller au-delà des principes de la Charte d'Aalborg. Rappelant l'importance de l'engagement d'un maximum de collectivités locales (principes 2 et 3), le plan de Lisbonne (Annexe 5) propose notamment de mettre au cœur du processus d'Agenda 21 la notion de concertation, en créant un Forum regroupant les différentes parties intéressées du territoire. Ce forum sera subdivisé en un certain nombre de groupes de travail thématiques (principe 4) qui auront pour but, en collaboration avec le Conseil des élus, de fixer des objectifs et d'élaborer un plan d'actions. Parmi les autres propositions concrètes, l'accent est mis sur l'importance de la sensibilisation de tous les acteurs du territoire aux questions du développement durable (chapitre 9) et la coopération décentralisée sur ce sujet (principes 11 et 12).

… et, enfin, Johannesburg

[1] ICLEI (2001) *Local authorities self assessment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes*, ICLEI, Volume 1, 138 p.

Le second bilan réalisé par l'ICLEI en 2002[1], dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable, a permis de mettre en avant les résultats positifs créés par cette dynamique européenne : sur les 6416 agendas 21 locaux identifiés dans 113 pays à travers le monde, 5292 municipalités sont européennes, soit plus des quatre cinquièmes du total mondial – ce qui fait incontestablement de l'Europe le grand leader en la matière.
En France, la campagne d'appels à projet du Ministère de l'Environnement sur « *les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* [2]», lancée en 1997, n'aura que peu d'échos auprès des collectivités, le réseau français restant embryonnaire. La référence à l'Agenda 21 local, également inclue dans la Loi pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, n'aura guère plus d'impact. Le retard notable de la France par rapport à ses voisin européens va entraîner à partir de cette époque une mobilisation progressive de l'Etat, puisque la Stratégie Nationale du Développement Durable s'est fixée entre temps l'objectif de parvenir à la réalisation de 500 Agendas 21 locaux d'ici à 2008 (contre quelques dizaines en 2002[3]).

En terme de démarche et de contenu, l'Agenda 21 local s'est progressivement défini au sein des réseaux de collectivités comme un « *processus dans lequel les collectivités travaillent en partenariat avec tous les secteurs de la communauté locale afin d'établir un plan d'actions visant à mettre en œuvre le développement durable au niveau local* [4]».

Conclusion de chapitre : l'introduction de la dimension spatiale et la révélation de l'aspect non fractal du développement durable : quelques perspectives…

Du premier chapitre, nous tirions la conclusion suivante : le développement durable, cherchant à concilier les exigences (parfois contradictoires) de développement socioéconomique et de protection de l'environnement au niveau mondial, en est arrivé à édicter une nouvelle forme de solidarité vis-à-vis des générations futures. Cet élargissement de la préoccupation de l'intérêt général dans le temps a indubitablement constitué un tournant dans l'histoire de la modernité.
Confrontés à la question de la territorialisation de ce nouveau paradigme, et en nous penchant plus particulièrement sur les questions liées à l'urbanisme, nous avons pu constater tout au long de ce second chapitre à quel point la notion de ville durable avait finalement connu une destinée relativement proche de celle du développement durable. La similitude de contexte historique qui a mené à la fois à la formulation du concept de développement durable et à celui de ville durable est en effet étonnante à bien des points de vue : remise en cause des principes technico-économistes modernes (ville moderne, charte d'Athènes), émergence des critiques écosystémiques (écologie des systèmes urbains), puis tentative de conciliation entre ces logiques via la formulation du principe de durabilité. Au final, il apparaît donc clairement que la pensée du développement durable n'a pas épargné

[1] ICLEI (2002a) *Second Local Agenda 21 Survey*, ICLEI, 28 p. Voir aussi ICLEI (2002b) *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux*, ICLEI, 23 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf)
[2] MATE (1998) *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, dossier de présentation, MATE, 110 p.
[3] CNDD (2003) *Stratégie Nationale du Développement Durable – Programmes d'actions*, MEDD, 85 p. (p. 24)
[4] MORRIS J. (1997) *CEMR Local agenda 21 basic guide*, CEMR, The European Sustainable Cities and Towns Campaign (téléchargeable sur Internet , septembre 2004 : http://www.sustainable-cities.org/docroot/sustainablecities/Basic%20Guide%20English.doc) ; L'ICLEI en donne une definition assez proche : "*Local Agenda 21 is a participatory, multi-sectoral process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long term, strategic action plan that addresses priority local sustainable development concerns*", in ICLEI (1997a) Op.cit, p. 4

l'urbanisme. Mais en touchant la question du local, le développement durable, concept issu de la pensée globale, a paradoxalement acquis une dimension tout à fait nouvelle. A un élargissement de la préoccupation des impacts du développement dans le temps (générations futures), est venue s'ajoutée une nouvelle forme de solidarité territoriale, un élargissement des préoccupations des impacts du développement dans l'espace (le « reste du monde » de chacun des territoires, pour reprendre l'expression de Bertrand ZUINDEAU).

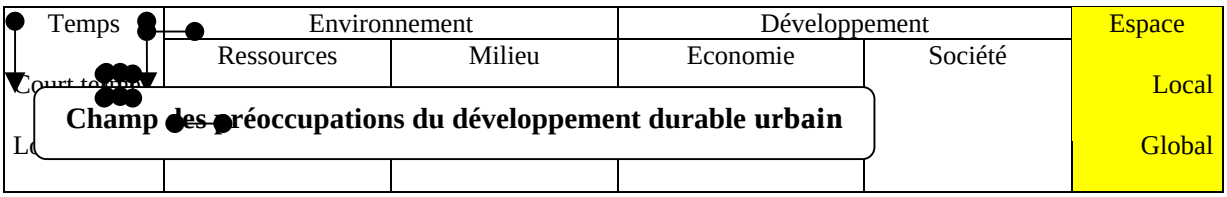


Figure 33 : Une grille de lecture pour un développement durable urbain : un élargissement dans le temps et dans l'espace des préoccupations, du local au global et du court terme au long terme

On mesure sans doute encore assez mal l'importance que cette invitation à un double élargissement de l'intérêt général dans le temps et dans l'espace est susceptible d'avoir sur les politiques locales. Essayons tout de même, dans cette conclusion de chapitre, de creuser un peu la question.

NIJKAMP et OPSCHOOR, par exemple, semblent avoir touché du doigt cette question lorsqu'ils ont essayé de définir le développement urbain durable comme celui qui assure aux populations locales la possibilité d'atteindre et de maintenir un niveau de vie acceptable, sans pour autant mettre en péril les capacités des populations des territoires adjacents (de proche en proche, du local au global)[1]. Au principe de solidarité intergénérationnel (ou temporel) du rapport BRUNDTLAND, ces deux auteurs substituent donc le principe de solidarité inter-territorial (ou spatial). S'inspirant de cette idée, mais sans pour autant substituer l'un des principes à l'autre, nous pourrions dire que « *le développement urbain (ou territorial) durable est un développement qui permet de répondre de manière équitable aux besoins des générations actuelles, sur un territoire donné, sans pour autant nuire à la capacité des générations futures et des territoires adjacents (du local au global) à répondre aux leurs* ».

Qu'est-ce que ce double élargissement implique sur le plan de la forme du concept au niveau local ? Olivier GODARD, abordant ce sujet, soutenait déjà au milieu des années 1990 que la soutenabilité n'était pas additive. Ainsi, à une thèse assez communément admise selon laquelle, « *pour que le développement planétaire soit soutenable, il suffit que le développement de chaque espace local ou ensemble urbain soit lui-même viable* » Olivier GODARD oppose une anti-thèse selon laquelle « *la viabilité locale peut n'être pas suffisante ; la poursuite de ce type de viabilité peut même représenter l'une des causes importantes de la non-soutenabilité du développement aux échelles territoriales supérieures* [2]». GODARD en conclut que le développement durable est peu fractal dans la pertinence des ses formes géographiques : il ne saurait recouvrir la même réalité et les mêmes priorités selon les régions. La Figure 34, déjà esquissée en fin de premier chapitre, nous donne une bonne illustration de cette problématique : un territoire (ou une ville) situé(e) dans un pays du Sud ne peut adopter une approche du développement durable similaire à celle d'un territoire situé au Nord. Si, pour les premiers, la résolution du

[1] "*Urban sustainable development is a development which ensures that the local population can attain and maintain an acceptable and non declining level of welfare, without jeopardizing the opportunities of people in adjacent areas*" in NIJKAMP P., OPSCHOOR H. (1995) *Urban Environmental Sustainability : Critical Issues and Policy Measures in a Third World Context*, in CHATTERJEE M., KAIZHONG Y. (Ed.) (1997) *Regional Science in Developing Countries*, Macmillan, pp. 52-73.

[2] GODARD O. (1996) *Le développement durable et le devenir des villes ; bonnes intentions et fausses bonnes idées*, Futuribles, mai 1996, pp. 29-35

problème *global* passe en priorité par leur développement socio-économique, pour les seconds, cette même résolution passe en revanche avant tout par une diminution drastique de leur empreinte écologique. Il en résulte que, si le chemin du développement « classique » semble unique et uniforme, typique d'une problématique unidimensionnelle et fractale, les chemins du développement durable, quant à eux, sont multiples et variés. C'est en cela que la forme du développement durable ne peut être fractale.

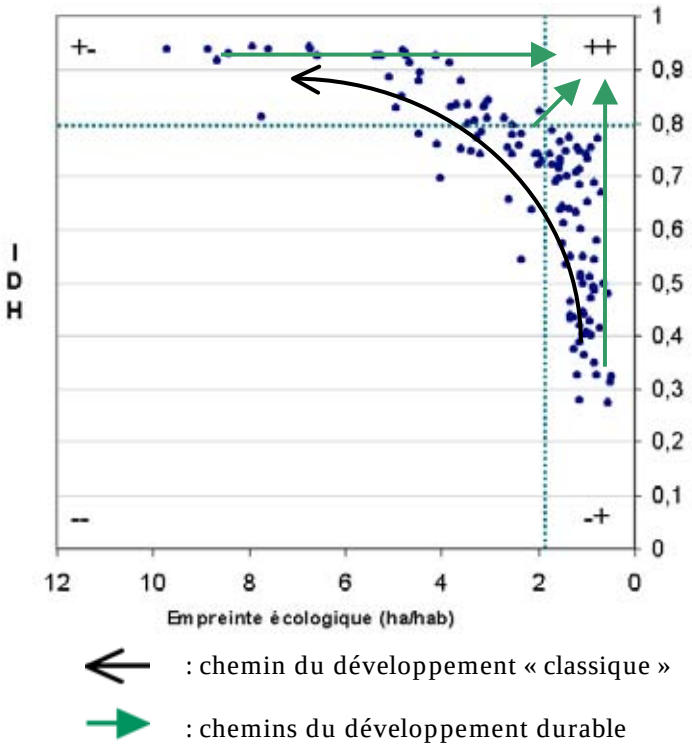


Figure 34 : Du chemin du développement classique aux chemins du développement durable : un concept non fractal

L'introduction de la dimension spatiale dans la problématique du développement durable a donc des conséquences importantes vis-à-vis du contenu qu'il convient de donner au concept. La géométrie variable du développement durable devient alors légitime : à la distinction idéologique entre durabilité faible et forte vient se substituer une distinction « géographique », ou « géopolitique », qui se justifie pleinement. En fonction de sa position dans la problématique globale (durabilité externe), tel ou tel territoire devra en effet donner plus ou moins de poids à telle ou telle composante du développement durable. Ces objectifs globaux (durabilité externe) devront ensuite se compléter par des objectifs locaux (durabilité interne). Par exemple, la Figure 34 ne donne aucune information sur la qualité du cadre de vie local, ni même sur les inégalités de répartition de richesse entre individus au sein d'un pays ou sur un territoire (durabilité interne)…

Pour fonctionner, une telle appropriation locale du développement durable nécessite évidemment que le principe de subsidiarité soit appliqué : il revient aux organismes internationaux de fixer des objectifs prioritaires aux différentes nations en fonction de la situation globale de ces dernières ; aux Etats de relayer auprès des acteurs locaux ces priorités ; aux collectivités, enfin, de s'approprier ces objectifs de « durabilité externe » et de les confronter à leurs objectifs de durabilité interne (Figure 35).

GLOBAL

Organismes internationaux

Nations

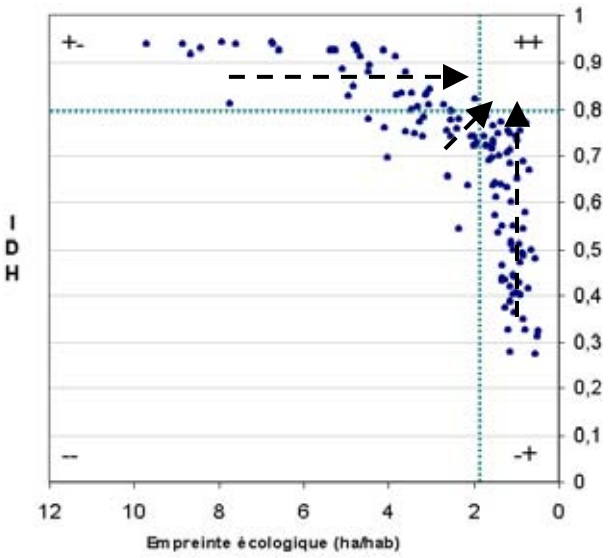
Collectivités locales

LOCAL

Réconcilier environnement et développement

« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- *le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».*



Priorités locales différentes en fonction de la position globale :

⇒ Pays du Nord : partage des ressources globales, réduction de l'empreinte écologique, solidarité internationale…

⇒ Pays du Sud : développement socio-économique, éducation, environnement local, etc.

Les <u>priorités locales</u> (durabilité *interne*) sont confrontées aux <u>problèmes globaux</u> (durabilité *externe*).

Un seul objectif

Plusieurs chemins

Plusieurs conceptions du DD

Figure 35 : Du global au local, un objectif commun et des chemins à suivre différents… le développement durable, un concept non-fractal ?Illustration à travers le croisement IDH – Empreinte écologique

Ces éléments théoriques ont une importance capitale. Il convient bien entendu de les confronter à présent avec la réalité du terrain. Comment s'organisent les villes et les collectivités ? La vision du développement durable qu'elles adoptent est-elle fractale ou non ? Ont-elles tendance à privilégier leur durabilité interne au détriment de leur durabilité externe ?

Pour répondre à ces questions (et partant de l'hypothèse selon laquelle l'évaluation est un moyen d'appropriation et de traduction du concept de développement durable) nous allons à présent tenter de décortiquer certains des outils développés sur le terrain afin de dresser un portrait robot du développement durable tel qu'il est perçu en France par ces acteurs publics…

3 L'évaluation des politiques locales en matière de développement durable, de la théorie à la pratique : leçons sur la perception du concept par les acteurs publics locaux

Le développement durable et l'évaluation ont au moins cela en commun qu'ils se sont tous deux progressivement imposés au cours des deux dernières décennies comme les éléments incontournables du renouveau des politiques publiques. A tel point que ces deux principes en sont naturellement arrivés à se confronter, faisant de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable un enjeu central de ce renouveau[1]. Et pourtant, à y regarder d'un peu plus près, rien ne semble plus difficile que le mariage entre ces deux disciplines, tant elles font toutes deux l'objet de controverses, de méfiances, pour ne pas dire de suspicions.

Nous essaierons dans un premier temps de dresser un bref état des lieux de l'évaluation des politiques publiques en France (3.1). Constatant que l'évaluation est loin d'être une tradition profondément ancrée dans les habitudes administratives de notre pays, nous verrons dans un second temps que la confrontation de cette question avec celle du développement durable pose un certain nombre d'interrogations : la durabilité est à la fois un concept qui génère une forte demande d'évaluation mais qui, dans le même temps, s'avère un terrible facteur de complexification, du fait notamment de sa nature systémique et pluridisciplinaire (ce qui oblige à développer des outils de type multicritère). Cette complexité n'a pourtant pas empêché un certain nombre de collectivités locales et d'organismes divers d'avancer sur ce terrain glissant en se munissant d'outils de questionnement et d'analyse de leurs politiques en matière de développement durable. Après en avoir fait un inventaire et dresser une typologie (3.2), nous verrons que ces outils ont la plupart du temps comme objectif principal de rendre opérationnel et « concret » le concept de développement durable. A ce titre ils

[1] En témoigne par exemple l'intérêt particulier que la Société Française d'Evaluation a récemment porté à ce sujet lors des cinquièmes Journées Françaises de l'Evaluation tenues en octobre 2003 à Limoges. Cette hypothèse est également développée par 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 pour l'obtention du grade de docteur en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université de Tours, 530 p.

semblent parfaitement illustrer la capacité de l'évaluation à permettre une bonne appropriation du concept. En opérant une telle traduction effective du développement durable, en transformant ce « concept mou » en « outil normatif », ces outils permettent donc, par une analyse de leur contenu sémantique, de commencer à discerner ce que les acteurs publics entendent précisément par développement durable (3.3).
L'évaluation deviendra alors pour nous un alibi qui nous permettra de comprendre comment s'effectue l'opération de territorialisation du développement durable. En particulier, nous essaierons de voir si la question de la (non-)fractalité du développement durable est prise en compte par les acteurs publics locaux, ou si au contraire ceux-ci se cantonnent dans une position consensuelle qui tendrait à favoriser le consensus local et la durabilité interne des territoires… au détriment peut-être de leur durabilité externe ?

3.1 L'évaluation des politiques publiques, entre désir de modernisation et peur de remise en cause : rappels historiques et précisions terminologiques

C'est seulement depuis la fin des années 1970 que la question de l'évaluation a véritablement fait son apparition dans les débats touchant à la modernisation de l'appareil administratif français. Mais si le désir de modernisation est certain, les craintes de chamboulement soulevées par la question de l'évaluation sont encore plus réelles et vigoureuses. Les vingt-cinq dernières années sont ainsi marquées par une série d'avancées timides, souvent empreintes de bons sentiments, mais dont les nombreux échecs ne manquent pas de laisser apparaître une crainte profonde des élus et des fonctionnaires d'être jugés, contrôlés... voire même remis en cause.
Cette relation particulière qu'entretient l'administration française avec l'évaluation est sans doute pour partie liée à une interprétation déplacée de la notion d'évaluation (souvent assimilée à une forme de contrôle). Il n'est donc pas inutile de revenir sur certains éléments de définition. Après avoir fait un bref rappel historique à propos de l'émergence de l'évaluation des politiques publiques en France, nous essaierons donc d'apporter quelques précisions terminologiques qui nous permettrons d'y voir un peu plus clair sur le sujet…

3.1.1 L'évaluation des politiques publiques en France : quelques essais… difficiles à transformer

Dire de l'évaluation des politiques publiques qu'elle ne relève pas en France d'une véritable tradition est un euphémisme. De fait, l'attention portée à cette question n'est finalement que très récente et participe souvent d'une volonté de modernisation de l'administration publique fortement influencée par le modèle anglo-saxon, et particulièrement par le modèle étasunien – pays dans lequel la tradition d'évaluation des politiques semble remonter, selon les auteurs, soit au tout début des années 1920 avec la création du General Accounting Office (GAO)[1], soit au cours des années 1930 avec l'étude de TYLER portant sur l'évaluation des programmes scolaires par rapport à la réussite professionnelle des élèves[2]. En comparaison, la question de l'évaluation est apparue dans notre pays bien tardivement…

[1] Exemple cité par le CNE – CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION, (Commissariat Général au Plan) dans sa note historique sur l'évaluation interministérielle (Site Internet interministériel sur l'évaluation, août 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/histoire.htm)
[2] Exemple cité par Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA : RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) *Evaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique*, Lettre du cadre territorial, 181 p.

- **L'émergence de la question de l'évaluation dans les années 1980 : des balbutiements de la RCB au Rapport VIVERET**

Les premiers pas de l'évaluation des politiques publiques : entre désirs et craintes…

C'est seulement à partir de la fin des années 1970 que la France s'est lancée dans l'aventure de l'évaluation de ses politiques publiques. La Rationalité des Choix Budgétaires (RCB), outil censé participer à une certaine clarification de l'action de l'administration d'Etat, reposait sur le principe d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques grâce à une allocation des ressources par rapport à des objectifs clairement fixés. La RCB a malheureusement échoué dans son entreprise, pour des raisons qui varient selon les observateurs : tandis que certains pensent qu'une ambition démesurée et une trop grande complexité d'instruction, qui auraient entraîné de fortes résistances de l'administration [1], constituent les principales causes de cet échec, d'autres pensent au contraire qu'il faut chercher les raisons de ce loupé dans un manque d'envergure et une vision trop analytique et trop linéaire qui auraient ainsi eu tendance à négliger « *tous les effets induits par les programmes, effets dont une vision systémique montrerait les conséquences imprévues* [2]». Pour d'autres analystes de la question, enfin, l'évaluation aurait été trop *ex-ante* et pas suffisamment *ex-post*, ne permettant pas de vérifier véritablement la pertinence et l'impact des actions choisies [3].

Dans tous les cas, ce premier effort aura permis de décomplexer l'administration sur cette question. C'est donc au début des années 1980, dans un contexte de remise en cause progressive du rôle centralisateur et régulateur de l'Etat (avec le renforcement des pouvoirs de la Communauté Economique Européenne et le mouvement de décentralisation engagé par les lois Deferre), et dans le cadre du développement corollaire des démarches de contractualisation avec ces nouveaux partenaires, que l'on va pouvoir véritablement assister à un regain d'intérêt pour les démarches d'évaluation[4]. Fin 1983, lors d'un colloque international fondateur organisé par le Ministère de l'économie, des finances et du budget, Jean-Pierre NOCHE et Robert POINSARD pourront ainsi introduire le sujet en affirmant que « *l'évaluation des politiques publiques (…) se trouve en France dans la situation paradoxale d'être à la fois souhaitée et ignorée* [5]».

Souhaitée, d'abord, parce qu'elle apparaît rapidement comme un outil prometteur de modernisation des administrations dans ce contexte de crise de l'Etat et de remise en cause de son efficacité dans un monde de plus en plus complexe et mondialisé. Jacques DELORS, alors ministre de l'économie, des finances et du budget, se demandait à l'occasion de ce colloque si l'évaluation ne serait pas en effet « *un instrument susceptible de rendre plus efficaces*

---

[1] « *La détermination des objectifs s'est avérée laborieuse. La complexité du recensement des coûts a démotivé jusqu'aux plus fervents adeptes* » constatent Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA. « *La RCB, sans doute trop ambitieuse, a sous-estimé le poids des résistances administratives au changement* ». RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit., p. 3

[2] KURC A. (1986) *Evaluer l'échec*, revue Pour, n. 107, pp. 18-24, extrait rapporté par SPENLEHAUER V. (1995) *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*, L'Harmattan, 252 p.

[3] C'est notamment ce que suggère Jean-Pierre NIOCHE,in NIOCHE J-P. (1982) *De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques*, Revue française de science politique, vol. 32, n. 1, pp. 32-61, extrait cité par SPENLEHAUER V. (1995) Op. cit.

[4] GAULT et GALMICHE affirment par exemple qu'on a vu émerger à cette époque « *un développement particulièrement fort de l'évaluation au niveau territorial, tant sous la pression des Contrats de Plan que des Programmes structurels européens* », GAULT M., GALMICHE C., CDU (2000) *L'évaluation des politiques publiques urbaines*, Dossier documentaire du CDU, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 155 p.

[5] NIOCHE J-P., POINSARD R. (1984) *L'évaluation des politiques publiques*, Actes du colloque organisé par la Direction de la prévision du Ministère de l'économie, des finances et du budget avec l'École des hautes études commerciales, Paris, les 15 et 16 décembre 1983, Economica, 302 p.

la préparation et l'exécution de ces politiques et d'éclairer le débat démocratique [1]». Autrement dit, l'évaluation pourrait bien se présenter comme un remède miracle aux principaux maux reprochés à l'administration d'Etat ou territoriale.
Ignorée, par ailleurs, parce que l'évaluation fait peur. Peur aux politiques, d'abord, qui craignent qu'elle leur hôte une certaine légitimité. Mais peur, surtout, aux fonctionnaires : « *qu'ils soient de la fonction publique d'Etat ou territoriale, ils ont ressenti, en général, l'évaluation comme une agression assimilable à un audit, et ont craint d'être désignés comme responsables des mauvais résultats et de voir stigmatiser leur trop lente adaptation aux nouvelles contraintes* [2]».
Cet état des lieux débouchera sur un certain nombre d'interrogations, mais également sur quelques conclusions intéressantes qui seront à peu de choses près reprises et développées en 1986 dans le cadre du Rapport DELEAU [3], dont la principale plus-value consistera à donner une définition de l'évaluation qui aura le mérite d'être largement reprise par la suite (« *évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres* ») et de proposer quelques recommandations qui seront pour partie reprises dans le Rapport VIVERET.

Le Rapport VIVERET [4] *: passer des principes à l'organisation de l'action*

Le travail confié par le premier ministre Michel ROCARD à Patrick VIVERET en 1988 s'inscrit directement dans le cadre d'une loi, celle instituant le RMI, qui prévoyait en amont de sa mise en œuvre une phase d'évaluation de l'action dans une perspective de révision éventuelle du dispositif législatif. Mais le travail confié par Michel ROCARD à Patrick VIVERET ne se limitait pas à évaluer les effets du dispositif de RMI. Une autre commande consistait à réfléchir, de manière plus large, à la question de l'évaluation des politiques publiques.
Considérant la définition de l'évaluation donnée par le Rapport DELEAU comme la plus précise, Patrick VIVERET lui préfère néanmoins une définition plus étymologique : « *évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* [5]». A cette définition, Patrick VIVERET accole quatre exigences : exigence d'**indépendance** (éviter toute position de juge et partie et d'auto-évaluation, cette dernière devant systématiquement être complétée par une évaluation externe), exigence de **rigueur**, exigence de **transparence** (sur le plan des méthodes, des critères utilisés), exigence de **pluralisme** (au sein des instances d'évaluation, et prise en compte des avis contradictoires). Soulignant les défaillances du modèle français dans ces différents domaines, démontrant la nécessité d'une meilleure efficacité du système public à laquelle l'évaluation des politiques permettrait justement de répondre, puis inscrivant finalement l'enjeu de l'évaluation dans une perspective plus large d'amélioration de la qualité du fonctionnement démocratique, Patrick VIVERET préconise finalement la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'évaluation clairement organisée autour d'organismes spécifiquement dévoués à cette question.

---

[1] DELORS J., cité par GAULT M., GALMICHE C., CDU (2000) Op. cit. p. 13
[2] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit., p. 4
[3] DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., POINSARD R. (1986*) Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations*, Rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques » du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 180 p.
[4] Notons d'emblée qu'il s'agit bien là du « premier » Rapport Viveret, portant sur l'évaluation des politiques publiques, qu'il convient de ne pas confondre avec le « second » Rapport Viveret, élaboré une dizaine d'années plus tard à la demande du Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire et portant sur les nouvelles méthodes de calcul de la richesse.
[5] VIVERET P. (1989) *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport au premier Ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 193 p.

Le Rapport VIVERET marque de ce point de vue un tournant important en cela que, loin de rester lettre morte, il sera effectivement suivi d'un certain nombre de dispositions législatives et de mises en places d'outils et de procédures nouvelles.

- **Les années 90 : vers une généralisation de l'évaluation des politiques publiques ?**

L'effort d'évaluation va durant cette période être essentiellement porté au niveau interministériel, notamment par le Commissariat Général au Plan, à travers la mise en place en deux temps d'une procédure spécifique d'évaluation. Mais l'évaluation va également se développer au niveau parlementaire, afin d'équilibrer les moyens d'évaluation entre l'Exécutif et le Parlement.

Le dispositif du 22 janvier 1990 et la réforme du 18 novembre 1998 : l'évaluation, un réflexe difficile à ancrer

Le décret du 22 janvier 1990 va valider une bonne partie des propositions du Rapport VIVERET. Empreint de bonnes intentions, mais s'empêtrant d'emblée dans la création de nouvelles structures administratives[1] souvent peu lisibles, le dispositif du 22 janvier 1990 s'est rapidement essoufflé : « *importance inégale des thèmes finalement retenus, mauvais cadrage avec le temps politique, faible qualité opérationnelle de nombreux rapports, difficultés méthodologiques, mauvaise coordination entre administrations et désintérêt progressif du gouvernement* [2]» sont autant de raisons qui ont poussé à cet essoufflement. Tirant conclusion de ce relatif échec, le décret du 18 novembre 1998[3] va rénover la procédure afin de redynamiser les processus d'évaluation des politiques publiques et, surtout, les rendre plus contraignants et systématiques, plus simples, plus efficaces, plus rapides. En bref : il s'agit de les ancrer plus fortement dans les habitudes administratives.

Le CSE fut ainsi supprimé pour être remplacé par un Conseil National d'Evaluation (CNE) dont la composition et les missions ont changé. Sa composition est notamment ouverte aux représentants des trois principales associations d'élus locaux ; innovation qui, si on en croit le Commissariat Général au Plan, *« devait permettre de prendre en compte la territorialisation de plus en plus affirmée des politiques publiques* [4]». Le CNE fournit chaque année au premier ministre un programme annuel d'évaluation, dont il est également chargé du suivi.

La circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 consolide le dispositif et fixe de nouvelles règles visant à rendre plus opérationnelles les procédures d'évaluation. Il est notamment précisé que ces procédures ne peuvent pas excéder les dix-huit mois afin d'être compatibles avec les processus de prise de décision.

L'évaluation parlementaire

Il faut noter que l'essentiel des ces nouveaux outils, ainsi que ceux préexistants, sont dans les mains de l'exécutif. Laurent DOMINATI pouvait déclarer à ce propos en 1995 que, « *en l'état, les possibilités d'évaluation dont dispose le Parlement restent limitées (…). Le système d'évaluation*

---

[1] Parmi lesquelles : un Comité interministériel de l'évaluation (CIME, chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques), un Fond national de développement de l'évaluation (FNDE, dont l'affectation des crédits est décidée par le CIME après avis du Conseil Scientifique d'Evaluation), et un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE, « *chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière* ») in Décret no 90-82 du 22 janvier 1990 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, Article 8

[2] CNE, Commissariat Général au Plan, Op. cit.

[3] Décret no 98-1048 du 18 novembre 1998 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*

[4] CNE, Commissariat Général au Plan, Op. cit.

français reste marqué par la prédominance de l'exécutif sur l'outil d'évaluation [1]». C'est précisément pour remédier à ce défaut que Laurent DOMINATI et ses confrères les députés Pierre MAZEAUD et Jean-Michel FOURGOUS présentaient en juin 1995 une proposition de loi qui aboutit à la création de deux offices d'évaluation, mis à disposition du Sénat et de l'Assemblée, l'un consacré à l'évaluation de la législation[2] et l'autre à l'évaluation des politiques publiques[3]. Emmanuel MAURY, de son côté, considère qu'il y a là autant de motifs d'espérer que de raisons de craindre[4], puisque cette évaluation de nature essentiellement politique n'est entourée d'aucune garantie scientifique (pas de Conseil scientifique, ni règles déontologiques particulières, ni même méthodologie commune). Par ailleurs, Emmanuel MAURY estime que les pouvoirs de ces Offices sont trop limités, notamment en comparaison de ceux dont disposent les commissions d'enquête, les missions d'information ou les commissions des finances.

- **La fin des années 1990 et le début des années 2000 : l'évaluation, une nouvelle obligation légale ?**

L'évaluation dans les documents de contractualisation : flexibilité… ou laxisme ?

Le développement des politiques de contractualisation entre l'Etat et les Régions, d'une part, et entre la Communauté européenne et les Régions, d'autre part, a permis l'essor des pratiques d'évaluation dans le cadre de ces Plans et programmes à ces différents échelons. Mais si la Commission européenne exige une évaluation dans son ensemble de chaque politique régionale (l'évaluation des politiques régionales communautaires étant essentiellement animée en France par la DATAR), dans le cadre des Contrats de Plan Etat Région (CPER), les obligations sont beaucoup moins formelles. Le champ de l'évaluation est plus restreint que pour ce qui concerne les politiques régionales communautaires et, surtout, plus ouvert à la négociation. « *Il s'agit de donner aux responsables régionaux, qui conçoivent et mettent en œuvre des stratégies régionales, pluriannuelles et contractuelles, des outils permettant d'en connaître l'efficacité* [5]», soit sur l'ensemble du CPER, soit plus généralement sur des thématiques librement définies par l'Etat et la Région. L'évaluation peut ainsi porter sur des politiques, des programmes ou bien des actions, sachant que cette évaluation concerne l'ensemble des acteurs impliqués, dans une logique partenariale. Comme il se doit dans l'administration française, plusieurs organes sont créés pour effectuer ce travail de suivi et évaluation : une *instance nationale d'évaluation* des contrats de plan (présidée par la Commissaire au Plan, son rôle consiste à examiner les projets d'évaluation soumis par les préfets de région et surtout de capitaliser les expériences et les bonnes pratiques d'évaluation pour favoriser les échanges entre régions[6]), des *instances régionales* d'évaluation (elles-mêmes

---

[1] Cité par Emmanuel MAURY, MAURY E. (1998) *Le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques, ou Gulliver enchaîné*, in KESSLER M-C, LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (dir) (1998) Op. cit. pp 41-62

[2] Loi n. 96-516 du 14 juin 1996 *tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation*

[3] Loi n. 96-517 du 14 juin 1996 *tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*

[4] MAURY E. (1998) Op. cit., pp. 57-60

[5] Citation tirée de la note du Commissariat Général au Plan sur l'évaluation des CPER et leur organisation (Site Internet interministériel sur l'évaluation, août 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/cper/organisation.jsp)

[6] L'instance nationale d'évaluation a par exemple déjà fourni quelques outils méthodologiques, comme par exemple un guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales : COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (2003) *Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales, Version 3*, Commissariat Général au Plan, 25 p. (téléchargeable sue Internet, septembre 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fichiers/outils/guide.pdf)

subdivisées en deux instances : un *comité de pilotage* de l'évaluation et une *instance technique*, nommée spécifiquement par le comité de pilotage pour chaque domaine évalué, et chargé de la maîtrise d'œuvre de l'évaluation).
Si on en croit le Commissariat Général au Plan, plus d'une centaine d'évaluations ont ainsi été initiées dans le cadre du troisième CPER. Mais là encore, la multiplication des organes administratifs et l'apparente profusion des études ont du mal à cacher un certain malaise face à cette question de l'évaluation. La peur viscérale de l'administration et des élus de voir remettre en cause leurs priorités est perceptible à travers la relative flexibilité laissée dans le choix de ce qui est évalué. Comme le constate par exemple le Commissariat au Plan, « *les deux programmes les plus lourds des contrats de plan (infrastructures de transports et enseignement supérieur) seront très peu évalués* [1]»…

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : espoirs en devenir

Un pas en avant va être franchi dans la foulée avec le vote de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances [2], qui modifie l'ordonnance de 1959 relative à la conception du budget et introduit une logique de suivi basée sur une approche en termes de résultats (et non plus seulement en termes de moyens) à laquelle s'ajoute un principe de pluriannualité : optique pluriannuelle et logique de résultats qui, si on en croît Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA, « *ouvrent des perspectives favorables au développement de l'évaluation* [3] ». L'Article 48 relie directement cette notion de mission à la question de l'évaluation : il prévoit que le rapport du gouvernement au parlement sur les orientations des finances publiques mentionne « *la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante* » (Article 48). On entre ici dans la formulation d'un outil d'évaluation qui semble plus abouti et dans lequel les exigences d'une certaine qualité de l'évaluation sont prises en compte en amont. Le texte, applicable en 2006, ne permet malheureusement pas d'effectuer dès aujourd'hui un retour sur expérience…

Ce bref tour d'horizon historique laisse indéniablement une impression d'essai non transformé, l'accumulation des textes et des structures administratives (spécialité éminemment française) ne débouchant au final que sur une superposition d'outils dont on est en droit de se demander s'ils ne sont pas davantage susceptibles de décourager les rares volontaires que d'inciter les nombreux réfractaires.
Au final, et au-delà des bonnes intentions, il apparaît donc que la situation de l'évaluation des politiques publiques n'a finalement guère avancé jusqu'à la toute fin des années 1990. Les compte-rendu, les rapports, les colloques nombreux ont finalement permis de souligner l'importance du sujet et la nécessité de développer des outils et, surtout, des réflexes au sein de l'administration, tant au niveau national que local. La création en 1999 d'une Société Française d'Evaluation (SFE) va dans ce sens et prolonge logiquement cet effort de réflexion sur un sujet qui semble de plus en plus incontournable. Mais, finalement, il semble que les outils progressivement développés au cours de ces deux décennies n'ont guère permis de développer en France une culture de l'évaluation, traduisant bien ce cocktail de craintes et de méfiances dont l'évaluation fait l'objet auprès des élus et de l'administration. Michel GAULT et Colette GALMICHE, en 2000, pouvaient résumer cette situation en ces termes : « *nous nous trouvons dans une situation qui appelle un jugement contrasté : certes, l'évaluation est devenue une réalité dans notre pays, et pourtant on pourrait reprendre presque mot pour mot les termes qui introduisaient le colloque de décembre 1983 et qui restent vrais pour l'essentiel : l'évaluation des*

[1] Note du Commissariat Général au Plan sur l'évaluation des CPER et leur organisation, Op. cit.
[2] Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 r*elative aux lois de finances (rectificatif)*
[3] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit., p. 10

politiques publiques, c'est à dire l'appréciation a posteriori des effets réels des décisions publiques, se trouve en France dans la situation paradoxale d'être à la fois souhaitée et ignorée [1]».
A défaut d'avancées pratiques fulgurantes, nous pourrons toujours nous consoler en admettant que les débats qui ont eu lieu au cours de ces vingt-cinq années ont au moins permis d'y voir un peu plus clair sur le plan théorique et méthodologique…

3.1.2 L'évaluation des politiques publiques : quelques précisions terminologiques

Jean-Luc LEBOEUF, en introduction du dossier dédié spécifiquement à la question de l'évaluation des politiques publiques dans la revue *Problèmes politiques et sociaux*, soulignait l'urgence mais aussi la grande difficulté qu'il y avait à traiter de cette notion hybride[2]. Difficulté, parce que *l'évaluation* recouvre en soit une multitude de réalités et d'approches différentes ; mais aussi parce que la question des *politiques publiques* est loin d'être elle-même clairement délimitée dans son champ d'action.

- **La notion de politiques publiques**

Savoir ce que recouvre exactement la notion de politique publique est déjà, en soi, un véritable casse-tête. Une question que l'évaluation interroge forcément, d'où la multiplication des précisions sémantiques apportées par les travaux sur l'évaluation des politiques publiques. Rappelons simplement ici que plusieurs approches coexistent et s'entrecoupent plus ou moins.

La politique publique : gestion au quotidien ou stratégie d'anticipation ?

Paradoxalement, peu d'éléments dans la législation nous permettent de définir précisément ce qu'il s'agit d'entendre en France par *politiques publiques*. La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances[3] introduit la notion intéressante de *mission* (« *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » :* Article 7). Le Conseil Scientifique d'Evaluation (CSE) affirme que « *la notion de politique, quant à elle, renvoie plutôt à un ensemble complexe de programmes, de procédures et de régulations concourant à un même objectif général*[4] ».
De fait, certains auteurs constatent que dans nombre de collectivités la politique publique se résume souvent à un exercice de gestion au jour le jour. Conscients de ce phénomène (« *la réflexion organisée très en amont afin de définir précisément des politiques et des programmes constitue une exception* »), et constatant par ailleurs que « l*a procédure budgétaire (annuelle) ne constitue souvent qu'un simple renouvellement des politiques antérieures* », que « l'*action est rarement anticipée* », ou encore que « *la prise de décision s'appuie sur des procédures et des adaptations d'urgence contraintes par l'environnement* [5]», certains auteurs suggèrent de s'appuyer sur l'approche managériale pour clarifier la notion de politiques publiques et pour la « dépoussiérer ». L'approche managériale présente en effet certains avantages, notamment en termes de clarté méthodologique. Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA s'inspirent fortement de ces méthodes et préconisent que les collectivités développent des stratégies (pour être plus claires, plus efficaces, etc.). La politique publique s'apparenterait alors (dans l'idéal) à une forme un peu particulière de stratégie, c'est à dire

[1] GAULT M., GALMICHE C., CDU (2000) Op. cit., p. 23
[2] LEBŒUF J-L. (2001) Avant-propos, in LEBŒUF J-L. (dir) (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, Problèmes politiques et sociaux, n. 853, 80 p.
[3] Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 *relative aux lois de finances (rectificatif)*
[4] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 13
[5] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit. p. p. 20

« *un ensemble cohérent et organisé de prestations publiques, articulées autour d'un objectif stratégique défini par la collectivité et d'un territoire donné* [1]».
Si l'approche stratégique donne ici une définition un peu idéaliste de ce que devrait être une politique publique, elle semble par contre particulièrement pertinente en matière de développement durable, puisque la plupart des Agendas 21 locaux sont aujourd'hui effectivement conçus comme des documents mettant en œuvre une forme de planification pouvant s'apparenter à cette définition de la politique publique. Le développement durable pourrait bien apparaître de ce point de vue, au même titre que l'évaluation, comme un vecteur de clarification, de modernisation et de renouveau de l'action publique. Dans le processus de construction chronologique d'une telle politique publique « stratégique », l'évaluation trouverait alors logiquement sa place : « *identification d'un problème / formulation de solution / prise de décision / mise en œuvre / évaluation* [2]».

La question de la segmentation : politiques, programmes, actions, projets…

Rappelant que toute démarche stratégique se base sur une phase de segmentation, Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA proposent de segmenter les politiques publiques en quatre niveaux : « *le domaine, qui se décompose en politiques publiques (définies comme un ensemble cohérent et organisé de prestations publiques, articulé autour d'un objectif stratégique défini par la collectivité et d'un territoire donné), qui se décomposent en segments (outils de mise en œuvre de la politique publique) qui se décomposent en prestations, outils de mise en œuvre du segment…* »
Nous préférerons quant à nous retenir l'approche du Conseil scientifique d'évaluation (CSE), qui précise de son côté la différence entre les termes de programmes et de politique, le second incluant le premier :

- « *le terme de programme désigne, en principe, une séquence d'actions limitée dans le temps et, surtout, définie précisément dans ses moyens et ses objectifs opératoires (on parlera, par exemple, d'un programme de 20.000 stages pour chômeurs de longue durée).*
- *La notion de politique, quand à elle, renvoie plutôt à un ensemble complexe de programmes, de procédures et de régulations concourant à un même objectif général (la «* politique de l'emploi *», par exemple, est constituée d'un nombre important de tels éléments)* [3]».

A ces deux niveaux, il s'agit donc d'ajouter un troisième niveau, celui de l'*action*, qui peut être programmatique, c'est à dire inclus dans un programme (le programme étant alors une somme d'actions planifiées dans un cadre relativement défini, ce qui correspond assez bien au contenu de certains Agendas 21 locaux). On obtient le découpage suivant (par désagrégation) : Politique / Programmes / Actions.
Le CSE précise également que l'évaluation peut s'appliquer à un autre type d'objet, hybride, les *projets*, définis comme « *des types particuliers de programmes* » présentant notamment des particularités dans le domaine de l'évaluation, notamment parce qu'ils ont un caractère irréversible, ce qui implique d'insister particulièrement sur l'évaluation en amont.
L'Agenda 21 local de la Communauté urbaine de Lyon, par exemple, est un document stratégique hybride contenant à la fois une programmation d'actions et de projets.

La définition de ce que l'on entend par politique, nous l'avons vu, n'est pas neutre dans cette question de l'évaluation. Cet éclaircissement, même relatif, de la notion de *politique* est de ce point de vue un préalable indispensable avant d'aborder les différentes facettes de l'évaluation.

[1] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit. p. 23
[2] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit. p. 18
[3] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 13

- **L'évaluation en quelques définitions : une approche cognitive, normative et instrumentale**

Notons d'emblée que la notion d'évaluation est clairement à distinguer de celle de contrôle ou d'audit en cela qu'elle « *essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur d'une action considérée* [1]» (alors qu'un contrôle ou un audit se réfèrent plutôt à des normes internes au système analysé : le respect de procédures, de règles., etc). Cette distinction entre *valeur* et *effets* permet par ailleurs de classer les principales définitions de l'évaluation en les classant selon les dimensions de l'évaluation qu'elles reflètent prioritairement : dimension cognitive, dimension normative ou dimension instrumentale (classement CSE).

Dimension cognitive de l'évaluation

En 1985 le Rapport DELEAU[2] définissait l'évaluation de la manière suivante : « *Evaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres (…)* »

Cette définition institue l'acte d'évaluation « véritable » comme la mesure *a posteriori* (et non seulement l'estimation *a priori*) des effets d'une politique. Le CSE commentait cette définition du Rapport DELEAU en 1996 en rappelant à juste titre qu'une telle définition ne présupposait pas l'existence d'objectifs, mais négligeait le fait que les effets d'une politique étaient généralement nombreux, complexes, hétérogènes... et rarement quantifiables[3]. La notion d'*effets propres*, par contre, montre bien qu'on se limite ici à tenter de définir ce qui relève de la politique menée et à le distinguer de ce qui relève de facteurs exogènes. C'est la notion d'*imputabilité* des résultats qui est ici mise en exergue (quelle part des résultats est imputable à la politique ?).

Le décret du 22 janvier 1990 donne une définition de l'évaluation qui reste une référence encore aujourd'hui et qui va sensiblement dans le même sens que celle du Rapport DELEAU : « *L'évaluation d'une politique publique (…) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* [4]».

Il s'agit bien, là encore, d'établir une évaluation *a posteriori* en mesurant les effets d'une politique et en précisant cette fois-ci si les moyens mis en œuvre sont adaptés aux objectifs – ce qui introduit une seconde nuance : *la préexistence d'objectifs*. En fait, le CSE considère de son côté que la démarche d'évaluation inclue elle-même cette phase de définition ou de précision des objectifs : « *le référentiel de l'évaluation n'est jamais complètement déductible des texte officiels et sa construction fait partie intégrante du travail d'évaluation* [5]».

On entend donc par dimension cognitive la formulation d'objectif et la mesure des **effets** d'une politique par rapport à ces mêmes objectifs.

Dimension normative de l'évaluation

La dimension normative se distingue de la dimension cognitive en cela qu'elle ne suggère pas tant la mesure des effets (plutôt quantitatifs) que la formulation d'une **valeur** (plutôt qualitative).

Le Rapport VIVERET (dont il sera fait mention plus tard) préférait une définition plus étymologique de la notion d'évaluation, portant l'accent sur cette dimension normative : « *Evaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* ».

---

[1] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 5
[2] DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., POINSARD R. (1986) Op. cit.
[3] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 4
[4] Décret no 90-82 du 22 janvier 1990 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, Article 1er
[5] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 4

Dimension instrumentale de l'évaluation

Sans approfondir, nous nous contenterons ici de reprendre à notre compte les termes du CSE concernant la dimension instrumentale de l'évaluation (dimension utilitaire qui apparaît de façon diffuse dans les autres définitions) : « *Pour FREEMAN et ROSSI*[1]*, par exemple, l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité , de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société* ».

Ces trois dimensions, cognitive, normative et instrumentale, ne sont pas exclusives, bien entendu. L'évaluation est une activité qui peut être définie, selon les propres termes du CSE, comme étant « *à la fois, et en proportion diverses, cognitive, normative et instrumentale* [2]».

- **Les « qualités » de la politique évaluée : pertinence, efficacité, efficience, impact…**

Ces différentes définitions font progressivement apparaître des nuances entre les qualités qu'une action évaluative est censée mettre en lumière. Christophe RUPRICH-ROBERT et Magali BENCIVENGA en distinguent assez classiquement quatre : la *pertinence* (adéquation aux besoins), *l'efficacité* (résultats par rapport aux objectifs), l'*efficience* (meilleure utilisation possible des ressources) et *l'impact* (effet social global incluant les effets non explicitement visés dans la politique) d'une[3]. Le CSE va un peu plus loin en ajoutant à ces qualités *l'atteinte des objectifs* et la *cohérence* (Encart 14).

Encart 14 : Classement des « qualités » d'une politique évaluée, selon le CSE[4]

- **Cohérence** (dans la conception et la mise en œuvre) : Les différents objectifs sont-ils cohérents antre eux ? les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?
- **Atteinte des objectifs** : Dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ?
- **Efficience** : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisés ? les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- **Impact** (effectivité) : Quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? ces conséquences sont-elles bénéfiques ?
- **Pertinence** : une politique se justifie très généralement par l'identification d'un « problème de société » auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si les objectifs explicités sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. La question de la pertinence est la plus délicate et la plus politique que l'évaluation ait à examiner. Il est parfaitement légitime de l'exclure du champ de l'évaluation, si tel est le choix du commanditaire.

L'identification des qualités de l'évaluation pose alors naturellement la question de ses finalités…

- **Les finalités de l'évaluation : pourquoi évaluer… et pour qui ?**

Une évaluation peut également être caractérisée selon ses finalités et ses commanditaires (pourquoi et pour qui évalue-t-on ?), les deux étant souvent (mais pas systématiquement ni exclusivement) liés. Il s'agit là bien entendu d'une donnée fondamentale.

[1] ROSSI P.H., FREEMAN H.E. (1982) *Evaluation : a systematic approach*, Newbury Park, 351 p.
[2] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 5
[3] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit. p. 36
[4] CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 7

Typologie des évaluations selon les commanditaires : évaluation récapitulative vs formative / démocratique vs managériale

On distingue classiquement l'évaluation *récapitulative* de l'évaluation *formative* (ou *endoformative*) – les deux étant souvent confrontées et jugées incompatibles du fait des divergences d'intérêt qu'elles présentent pour les commanditaires :

- l'évaluation **récapitulative** a pour but de fournir des données à des preneurs de décision qui sont relativement dégagés de la réalisation opérationnelle des politiques en question (élus, citoyens, financeurs ou autres partenaires), sans prise en compte des processus mis en œuvre. Il s'agit donc d'une évaluation qui porte sur les résultats sur le terrain et qui ne considère pas les moyens ou les procédures mobilisés pour atteindre ces résultats ;
- l'évaluation **formative** ou **endoformative** a pour but de fournir de l'information aux preneurs de décision directement engagés dans la réalisation opérationnelle d'une politique (services techniques, bien souvent). L'information fournie ne concerne pas seulement les résultats mais également les procédures, afin d'améliorer les modes d'intervention.

Cette nuance est plus ou moins pertinente selon la taille de l'organisme considéré, l'imbrication entre niveaux stratégique et opérationnel pouvant être forte dans les petites structures[1]. Nous aurons l'occasion de voir par la suite que cette nuance est pourtant intéressante en cela qu'elle permet de préciser d'emblée les objectifs de la procédure d'évaluation, évitant les incompréhensions parfois gênantes.

Notons au passage que le CSE établit une autre distinction, qui n'est pas si éloignée de la précédente, entre cette fois-ci évaluation *démocratique* et *managériale* :

- l'évaluation **démocratique** a pour objet d'accroître la qualité et la transparence du débat public ;
- l'évaluation **managériale** a pour objectif de rendre plus efficace la gestion opérationnelle « au quotidien » des politiques publiques.

Typologie des évaluations en fonction de leurs finalités

Le type de commanditaire de l'évaluation va bien entendu générer des demandes, et donc des finalités, différentes. Une évaluation a rarement une seule finalité et peut en recouvrir plusieurs, dont certaines ne sont pas forcément officiellement identifiées[2].

Le Rapport VIVERET parlait de « logique » et non de finalité ; il insistait en particulier sur la nécessité « *d'instaurer une tension entre logique démocratique (accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens) et logique d'efficacité décisionnelle* [3]». D'autres textes peuvent mettre l'accent sur des finalités différentes. Le CSE tire de son expérience l'idée selon laquelle une évaluation réussie est généralement une évaluation remplissant une pluralité de fonctions. « *Il n'en demeure pas moins utile de distinguer différentes finalités qui peuvent avoir plus ou moins d'importance selon les cas considérés :*

- *une finalité « déontologique » : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenues. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'imputabilité des systèmes d'action publique (…), la finalité informative et la finalité démocratique de l'évaluation.*

---

[1] « D*ans les petites et moyennes collectivités locales, notamment pour les communes, cette distinction est parfois moins pertinente, puisque les élus sont beaucoup plus proches des politiques menées et sont en même temps décideurs financiers et responsables plus ou moins directement de la mise en œuvre opérationnelle* » in RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit. p. 41

[2] par exemple : mettre en débat certaines valeurs, favoriser la convergence de points de vue, la coopération et la création de valeur nouvelle, etc.

[3] VIVERET P. (1989) Op. cit.

- *une finalité* ***gestionnaire*** *: répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre.*
- *une finalité* ***décisionnelle*** *: préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.*
- *une finalité* ***d'apprentissage*** *et de* ***mobilisation*** *: contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs* [1]».

On constate au final que ces finalités peuvent se recouvrir pour partie et, selon les auteurs, elles s'entremêlent parfois avec les « dimensions » citées auparavant dans la classification des évaluations.

Les « moments » de l'évaluation : **ex-ante, in-itinere** *ou* **ex-post** *?*

La dernière manière – peut-être la plus commune – de caractériser l'évaluation des politiques consiste à distinguer les moments où celle-ci s'opère dans le processus politique. Très classique et facilement appréhensible, cette distinction est au cœur de bien des débats : l'évaluation des politiques publiques s'est définie en France dans le cadre d'une évolution et d'un passage d'une forme d'évaluation *a priori* à une évaluation *a posteriori* des politiques publiques. L'évaluation « véritable » est ainsi plutôt considérée comme une évaluation *a posteriori*, ce qui n'empêche évidemment en rien d'évaluer en amont *et* en aval les politiques publiques (on a pu constater également qu'il était difficile d'évaluer à posteriori des politiques si celles-ci n'avaient pas intégré cette question de l'évaluation en amont de leurs préoccupations).

On considère ainsi trois « moments de l'évaluation » :

- l'évaluation *a priori* (prospective, ou encore *ex-ante*) : il s'agit d'une évaluation qui vise à éclairer des choix avant d'engager des politiques publiques, surtout lorsque ces choix entraînent des changements sur lesquels il est souvent difficile de revenir par la suite (grands projets d'aménagement, par exemple). Il s'agit souvent d'offrir un outil d'aide à la décision permettant de choisir entre plusieurs scénarios ou projets ;
- l'évaluation concomitante (*on going*, *ex-tempore* ou encore *in-itinere*) : il s'agit de mettre en place des moyens de suivi régulier permettant de mesurer au fur et à mesure de l'avancement d'une politique les progrès réalisés, les dérives, les manques, etc., afin d'apporter en cours de réalisation des corrections éventuelles, de réviser les moyens ou les objectifs ;
- l'évaluation a posteriori (rétrospective, ou *ex-post*) : il s'agit ici de fournir des données concernant l'efficacité (au sens large du terme) d'une politique publique déjà entamée depuis un certain temps, afin le plus souvent d'en tirer des enseignements pour de futures démarches.

Le Tableau 8 nous donne ainsi une vision synthétique des différentes typologies des modes d'évaluation en fonction des critères énumérés. Le Tableau 9, quant à lui, propose de croiser ces typologies avec une segmentation des politiques en fonctions de leur niveau d'agrégation (politique, programme ou action spécifique) : on peut ainsi établir une typologie de chaque évaluation de politiques publiques en fonction de ces deux données : type d'évaluation et niveau d'intervention.

[1] Notons que le CSE ajoute à ces finalités une autre dimension de l'évaluation, secondaire, qui consiste à favoriser les convergences de vue et la coopération entre des acteurs politiques ou administratifs engagés dans une même conduite d'action, in CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EVALUATION (1996) Op. cit. p. 8

Critère de classification	**Evaluation**	
	Type	**Définition et objectif**
En fonction du **moment**	Evaluation *a priori*, ***ex-ante***, prospective	Préalable à la décision Objectif : éclairer les choix, intéressante pour les instances délibératives chargées de suggérer ou arrêter les décisions publiques
	Evaluation concomitante, ***in itinere***, *on-going*,	Réalisée au fur et à mesure de l'exécution des politiques publiques Objectif : surveiller le déroulement des actions, éviter les dérives, constater les lacunes, préconiser des ajustements et des corrections
	Evaluation *a posteriori*, ***ex-post***, rétrospective	Evaluation des décisions déjà prises Objectif : en tirer les enseignements dans le but d'une nouvelle politique
En fonction des **finalités** (CSE)	Evaluation **déontologique**	Rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenues. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'**imputabilité** des systèmes d'action publique (…), la finalité **informative** et la finalité **démocratique** de l'évaluation
	Evaluation **gestionnaire**	Répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre
	Evaluation **décisionnelle**	Préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique
	Evaluation **d'apprentissage** et de mobilisation	Contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs
En fonction des **destinataires**	Personnes étrangères à l'application de la politique (évaluation **récapitulative**)	Permettre à des personnes étrangères à l'application du programme de se forger une opinion sur la globalité du programme, sans se référer exclusivement à ceux qui la mettent en œuvre => aide à la décision stratégique
	Responsable de la politique (évaluation formative ou **endoformative**)	Informer les responsables du programme afin qu'ils modifient leur conduite et améliorent leurs modes d'actions => aide opérationnelle, outil de gestion
En fonction des **destinataires** (CSE)	Evaluation **démocratique**	Accroître la qualité et la transparence du débat public
	Evaluation **managériale**	Rendre plus efficace la gestion opérationnelle « au quotidien » des politiques publiques (= évaluation endoformative ?)

Tableau 8 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation, selon RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) et le CSE (1996)

	>>----------**Segmentation** ---------- >			
Typo. Politiques publiques / **Typo. Evaluations**	**Domaine** (ex. Développement économique)	**1. Politique** (ex. Aides aux entreprises)	**1.1. Programme** (ex. Aides à la création d'entreprises)	**1.1.1. Actions / Projets** (ex. Mise en place de pépinières d'entreprises)
Moment de l'évaluation :				
Ex-ante				
In-itinere				
Ex-post				
Destination de l'évaluation :				
Récapitulative				
Endoformative				
Démocratique				
Managériale				
Finalités de l'évaluation :				
Déontologique				
Gestionnaire				
Décisionnelle				
Apprenante				

Tableau 9 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation et segmentation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques, vaincre les incompréhensions pour supprimer les craintes

Ce rapide coup d'œil à la question de l'évaluation des politiques publiques suffit à nous rendre compte de la complexité du sujet. Comme l'affirme Marie-Christine KESSLER, « *la difficulté de définir une politique est un paramètre de base. L'évaluation d'une politique est* [donc] *infiniment complexe : elle est à la mesure de la complexité même de toute politique dont les buts sont variés, les acteurs nombreux, les instruments diversifiés, les résultats souvent décevants* [1]». Il y a fort à parier que l'échec relatif de l'évaluation soit précisément dû à cette complexité intrinsèque des politiques, ainsi qu'à une certaine incompréhension de ce que recouvre véritablement cette notion. Trop souvent assimilée à un contrôle et à un jugement, l'évaluation semble effrayer à la fois les élus et les administrations, entraînant du coup des résistances fortes d'un côté comme de l'autre.

Résistance des administrations, d'abord, parce que celles-ci craignent d'être jugées. De fait, les programmes d'évaluation initiés dans les années 1960 aux Etats-Unis avaient notamment pour objet de briser les résistances au changement qui se développaient dans les administrations en réaction aux programmes sociaux initiés par le président KENNEDY : « *Contrairement à une idée reçue, l'évaluation constitue, dans cette perspective, un moyen de contrôle du politique sur la qualité du travail de l'administration et non un contrôle de l'administration sur le politique, telle qu'elle est toujours perçue en France* [2]».

Résistance des élus, ensuite, parce que ces derniers semblent craindre de perdre des marges de manœuvre, voire d'être jugés par des techniciens et non par des électeurs. Sans compter que l'évaluation oblige à clarifier les objectifs des politiques – une clarification qui n'est pas toujours dans l'intérêt des décideurs.

Au final, l'évaluation reste donc un sujet relativement tabou dans les administrations – et en particulier au sein des collectivités locales : objet de convoitises et de craintes, elle est souvent relayée au second rang des priorités.

Confrontée à la question tout aussi complexe du développement durable, l'évaluation a donc, on l'imagine, toutes les chances de décourager les plus motivés…

3.2 L'évaluation des politiques des collectivités en matière de développement durable : bilan des outils existants, typologie

L'évaluation des politiques publiques s'est faite jusqu'à présent, pour l'essentiel, selon des critères qui étaient fonction des finalités mêmes des politiques menées (on pourrait presque parler de critères endogènes en cela qu'ils déterminaient l'action engagée). On imagine aisément que la question de l'évaluation des politiques publiques est susceptible de se compliquer encore largement lorsqu'il s'agit d'évaluer ou de juger des politiques diverses en fonction d'un critère exogène et multidimensionnel (un « supra-critère ») comme le développement durable…

Pour autant, cette complexité n'a pas empêché un certain nombre de collectivités locales de se lancer de manière très pragmatique dans cette ambitieuse aventure.

Après avoir rapidement balayé le contexte législatif dans lequel s'inscrit cette demande d'évaluation en matière de développement durable, nous rentrerons directement dans le vif du sujet en présentant les différents outils d'analyse multicritère qui ont pu être développés sur le terrain par les praticiens du développement durable afin d'évaluer les politiques ou les

[1] KESSLER M-C. (1998) *Avant-propos*, in KESSLER M-C, LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (Dir) (1998) Op. cit.

[2] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) Op. cit., p. 2

projets de leur territoire. Nous tenterons ensuite de dresser une rapide typologie de ces outils.

3.2.1 Le développement durable et l'évaluation : un difficile passage de l'évaluation projet à l'évaluation stratégique

La question de l'évaluation du développement durable s'est progressivement imposée en France dans les politiques d'aménagement du territoire au niveau local. Le choix de la Société Française d'Evaluation (SFE) d'organiser en 2003 son colloque annuel sur le thème du développement durable illustre à quel point ce sujet est en voie de devenir un élément incontournable des politiques publiques.

Là encore, il semble utile en introduction de faire un lien entre l'évaluation du développement durable et l'évaluation environnementale. Cette dernière est porteuse de leçons intéressantes sur lesquelles l'évaluation du développement durable ferait sans doute bien de s'appuyer. En particulier, l'évaluation environnementale semble avoir buté sur un certain nombre d'obstacles qui semblent devoir se présenter à nouveau face au développement durable. Il est notamment intéressant de constater que l'évaluation environnementale s'est essentiellement limitée à un champ d'action restreint, celui des projets, ignorant jusqu'à très récemment l'évaluation des politiques et des programmes. Cet « oubli » est aujourd'hui montré du doigt comme explicatif du relatif manque d'efficacité de l'évaluation environnementale (les projets évalués s'inscrivant dans des programmes qui ignorent trop souvent cette préoccupation).

L'évaluation du développement durable semble suivre aujourd'hui le même chemin : nombre d'outils existants ont jusqu'à présent été pensés dans une logique d'évaluation des projets (plus rarement des programmes ou des politiques). Cette tendance s'explique sans doute pour partie par le contexte dans lequel ces outils ont été développés. Un premier mouvement a été initié à travers les documents de contractualisation entre l'Etat et les Régions, notamment suite à l'introduction de la préoccupation du développement durable dans les schémas de services collectifs et les CPER avec la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, ou Loi VOYNET). Dans le même temps, la volonté de l'Etat d'inciter les collectivités à la création d'Agendas 21 locaux sous la forme d'appels à projet a également permis d'impulser une réflexion autour de cette question de l'évaluation. Enfin, certaines collectivités locales se sont elles-mêmes saisies du sujet en essayant de développer à leur propre échelle des outils adaptés. Tous ces mouvements ont ainsi abouti à la création d'outils d'analyse adaptés à l'évaluation des projets, tandis que la question de l'évaluation des programmes et des politiques restait plus ou moins en suspens...

- **L'évaluation environnementale : des avancées de l'évaluation des projets à la nécessité d'une évaluation des politiques et/ou des programmes**

L'évaluation environnementale est paradoxalement apparue très tôt (dans le courant des années 1970) dans nombre de législations des pays développés, à travers notamment la généralisation des procédures d'études d'impact sur l'environnement (EIE). A l'origine, l'EIE est censée pouvoir être appliquée aussi bien aux programmes qu'aux projets. Elle est ainsi définie par l'OCDE comme « *une procédure qui permet d'examiner les conséquences, tant bénéfiques que néfastes, qu'un projet ou un programme de développement envisagé aura sur l'environnement et de s'assurer que ces conséquences sont dûment prises en compte dans la conception*

du projet ou programme [1]». De fait, nombre de pays, et en particulier la France, n'ont jusqu'à présent prévu d'appliquer ces procédures que dans le cadre assez restreint de projets.

L'évaluation environnementale à travers les études d'impact : un outil d'aide à la conception concentré sur les projets

En France, c'est la loi n. 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui introduit l'exigence des études d'impact. Le décret d'application paru l'année suivante, modifié en 1993[2], en précise les conditions et règles d'application. Les études d'impact sont obligatoires pour tous les projets d'aménagement, sauf ceux mentionnés en annexe du décret de 1993, et ceux inférieurs à un certain coût et/ou ayant des impacts faibles, qui sont alors soumis à une procédure allégée (notice d'incidences environnementales). Les études d'impact sont jointes au dossier soumis à enquête publique, et le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) peut demander des études complémentaires. Les frais de l'étude d'impact sont à charge du maître d'ouvrage du projet, qui est lui-même maître d'ouvrage de l'étude.

L'Article L. 122-3 du code de l'environnement précise ainsi qu'un décret en Conseil d'Etat est censé préciser les modalités d'application de la loi concernant chaque projet soumis à étude d'impact. Le décret fixe notamment :

« *1° Les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes;*

2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé ; en outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter [3]»

La loi de 1976 est par ailleurs consolidée par la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002[4], qui rend la procédure plus transparente et précise les conditions de la mise à disposition du public des documents d'étude d'impact.

Sur le plan méthodologique, et malgré la grande diversité des législations nationales en la matière, Pierre ANDRE et al.[5] considèrent, en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE et d'autres observateurs, que les EIE s'inscrivent dans un processus qui peut être décomposé en sept phases-type :

- le tri *préliminaire* (qui permet de déterminer en fonction du type de projet si une EIE est requise, et si tel est le cas quel doit être son ampleur),
- le *cadrage* (qui permet d'identifier les problèmes d'environnement susceptibles d'émerger, de fixer un calendrier, d'identifier les compétences à mobiliser),
- la *réalisation de l'étude d'impact* (identification des impacts prévus, propositions de mesures visant à les atténuer),

---

[1] OCDE (1992) *Bonnes pratiques pour les études et stratégies nationales concernant l'environnement*, OCDE, Comité d'aide au développement, Lignes directrices sur l'environnement et l'aide, n.1, 18 p.

[2] Décret no 93-245 du 25 février 1993 *relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant* le décret no 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi no 76-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature* et l'annexe du décret no 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi no 83-630 du 12 juillet 1983 *relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*

[3] Article L. 122-3 du code de l'environnement

[4] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*

[5] ANDRE P. et al. (1999) *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratiques*, Presses internationales polytechniques, 294 p.

- l'*examen interne* (par les services administratifs du décideur),
- l'*examen externe* (par un observateur extérieur, censé impartial),
- la *prise de décision* (par le décideur, qui prend en compte les remarques et décide de faire le projet ou pas, en prenant en compte ou non les modifications proposées), et, enfin,
- la phase de *surveillance* des travaux et de *suivi* de l'environnement.

Les EIE ont donc l'avantage de rentrer dans un cadre législatif clair et font l'objet de processus largement stabilisés. Sans entrer plus en avant dans le détail des procédures législative et technique, contentons-nous de constater que les EIE ont essentiellement été conçues comme des outils d'évaluation ex-ante qui permettent d'anticiper les impacts d'un projet et de proposer des scénarios alternatifs susceptibles de réduire ces impacts sur l'environnement. A ce titre, ils semblent se présenter effectivement comme des outils d'aide à la décision… Mais est-ce vraiment le cas ?

Les EIE ont ce point commun avec les outils d'aide à la décision qu'ils n'obligent pas le commanditaire à retenir les propositions qui sont faites – ce qui est souvent reproché aux EIE. Mais on reproche encore plus souvent aux études d'impact d'être commanditées par les maîtres d'ouvrage des projets eux-mêmes, ce qui limiterait la portée effective des critiques potentiellement apportées aux projets en questions, en ne proposant que des solutions de réparation, sans remise en cause des fondements mêmes du projet et de ses objectifs. Ce qui pousse par exemple JURDANT à dire des EIE qu'elles ne sont qu'une « *tentative de replâtrage d'une société malade* ». Après avoir dénoncé l'aspect trop techniciste et parcellaire de ces processus, qui inhibe tout débat démocratique et exclue un quelconque débat philosophique ou éthique, JURDANT constate que « c*es études finissent par ne plus être qu'une contrainte au développement économique sauvage, qu'une étape circonstancielle dans le processus d'élaboration des projets. Etape destinée, tout au plus, à en minimiser les conséquences sur la qualité du milieu, sans remettre en question les projets eux-mêmes ou les objectifs sous-tendant leur conception* [1]». De fait, les études d'impact ressemblent davantage à des outils d'aide à la conception qu'à de véritables outils d'aide à la décision, en ce sens qu'ils s'appliquent une fois que la décision de faire le projet est déjà largement prise et que ses objectifs sont déjà définis…

De l'étude d'impact environnementale (EIE) à l'évaluation environnementale stratégique (EES) : vers une évaluation des programmes et des politiques ?

La critique de JURDANT attire finalement notre attention sur deux phénomènes fondamentaux : d'une part, les EIE ne sont pas élaborées suffisamment en amont des projets (lors de l'acte de décision « véritable »), et d'autre part elles ne s'appliquent pas aux documents de programmation et aux politiques dont, bien souvent, les objectifs sous-tendent la conception des projets (pour reprendre les termes utilisés par JURDANT). Ces deux critiques permettent sans doute à elles-seules d'expliquer en grande partie le relatif échec des EIE à impacter véritablement les décisions et à changer les trajectoires de développement classiques.

Ce n'est sans doute pas un hasard si ANDRE et al. mettent précisément en tête des perspectives de changement des EIE ces deux phénomènes : « *Trente années d'expériences en EIE* », nous disent-ils, « *ont démontré la nécessité de mener l'évaluation environnementale le plus en amont possible, et ce à la fois au sein du cycle d'un projet et de la démarche de planification* [2]».

La prise en compte le plus en amont possible de l'environnement dans le cycle du projet permet en effet, selon ces auteurs, d'améliorer considérablement leur qualité environnementale. Pour autant, cette amélioration n'est pas suffisante, en particulier si les objectifs auxquels le projet est censé répondre sont eux-mêmes pour partie antinomiques

[1] JURDANT M. (1984) *Le défi écologiste*, Boréal Compact, 432 p., cité par ANDRE P. et al. (1999) Op. cit, p.16
[2] ANDRE P. et al. (1999) Op. cit, p.290

avec les objectifs de protection de l'environnement. Il s'agit dès lors de remonter « *d'un échelon dans la gamme du processus d'évaluation environnementale, soit de l'EIE à l'évaluation environnementale stratégique (EES)* », ce qui, dès lors, « *permet d'intervenir notamment sur la justification des projets et sur l'analyse des options* [1]».

Presque vingt ans après les critiques formulées par JURDANT (et d'autres auteurs) le MEDD en arrive ainsi en 2004 à tenir des propos finalement très proches : « *l'évaluation des incidences environnementales est moins systématique au stade plus amont de la planification et de la programmation, alors que c'est à ce niveau que sont prises les décisions structurantes, assurant la cohérence d'ensemble des projets. L'évaluation environnementale des projets ne permet souvent que leur adaptation marginale et parfois trop tardive* [2]».

Mais bien davantage que les critiques de certains auteurs, c'est la décision de la Commission européenne de mieux évaluer les incidences sur l'environnement des documents stratégiques qui a poussé la France à récemment se positionner sur ce sujet. La directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001[3], relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, va précisément dans le sens d'une généralisation des EES. L'application de la directive au droit français devrait faire évoluer les pratiques de l'évaluation environnementale dans ce sens[4].

Ainsi, la prise en compte de l'environnement plus en amont des projets dans les programmes ou politiques est susceptible de résoudre pour partie le paradoxe qui consistait jusque là à évaluer l'impact environnemental de projets dont les objectifs ignoraient bien souvent cette question[5]. Des éléments de méthode commencent à apparaître en France, et tout pousse à penser que ces pratiques d'évaluation seront amenées à se développer[6].

Reste à savoir si cette double évolution, en amont de la prise de décision et en amont des documents de planification, sera plus rapide concernant l'évaluation du développement durable qu'elle ne l'a été concernant l'évaluation environnementale…

- **L'évaluation du développement durable : beaucoup de principes… et très peu d'outils**

Un rapide coup d'œil à la littérature technique nous démontrerait que l'évaluation joue un rôle central dans le processus de mise en œuvre du développement durable. Cette position s'explique notamment par le caractère itératif de ces démarches. Les Agendas 21 locaux, en particulier, sont souvent considérés comme des processus de mise en œuvre stratégique du développement durable s'appuyant sur un principe d'amélioration continue. Comme tout processus itératif, les stratégies de développement durable doivent donc s'appuyer sur une évaluation périodique des résultats obtenus afin de dresser un nouveau diagnostic et de réorienter les priorités et les actions de mise en œuvre de la stratégie (roue de Deming). Nous

---

[1] ANDRE P. et al. (1999) Op. cit, p.291

[2] MEDD – Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2004a) *Rapport au président de la République sur l'Ordonnance portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement,* MEDD, 6 p.

[3] Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*

[4] à ce propos on peut se référer directement au contenu de l'Ordonnance du 3 juin 2004, Ordonnance portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.* L'ordonnance fait entrer dans le code de l'environnement, aux articles L-122-4 à L-122-11, la notion d'évaluation des plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement.

[5] Ou, au contraire, d'évaluer des politiques à vocation purement environnementales… On peut voir à ce propos LARRUE C. (2000) *Analyser les politiques publiques d'environnement,* L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 206 p.

[6] Par exemple : LARRUE C., LEROND M., MICHEL P. (et al.) (2003) *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes : objectifs méthodologiques et cas pratiques,* Tex et Doc, 311 p.

l'avons déjà rapidement évoqué, ces deux caractères – amélioration continue et évaluation – ont d'ailleurs récemment été mis en avant par le MEDD comme deux des cinq critères de reconnaissance des Agendas 21 locaux en France.
Mais au-delà des Agendas 21, l'évaluation du développement durable a également fait son apparition dans la loi française à travers la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Enfin, les processus d'appel à projets du MEDD ont également permis d'aborder, de manière plus opérationnelle cette fois-ci, la question de l'évaluation…

L'évaluation du développement durable dans le cadre des Agendas 21 locaux : une nécessité admise, mais peu mise en oeuvre

L'Agenda 21 des Nations-unies, dans son chapitre 28 relatif au rôle des collectivités dans la mise en œuvre des principes du développement durable, précise que « *les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliquées par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local*[1]». Depuis, la plupart des textes relatifs aux Agendas 21 locaux, qu'ils soient de portée générale ou à vocation méthodologique, abordent systématiquement la question de l'évaluation pour en souligner l'importance fondamentale (Encart 15).

Encart 15 : le rôle central de l'évaluation dans les Agendas 21 locaux, d'après quelques documents méthodologiques français

« *L'Agenda 21 est un programme d'objectifs dont la mise en œuvre doit être suivie, évaluée, voire réorientée en fonction des résultats. Ce suivi dans le temps est effectué dans le cadre d'un processus de concertation regroupant des élus, des membres des services techniques, et les composantes de la société civile ayant contribué à l'élaboration de l'Agenda 21 local* [2]»

« *Un Agenda 21 suppose un dispositif d'évaluation des actions* [3]»

« *Une politique de développement durable ne devrait pas pouvoir se passer d'un système d'évaluation et de suivi dans le temps. Si la première rédaction d'un Agenda 21 local peut être imparfaite, elle peut néanmoins s'enrichir avec le temps et l'expérience… Un processus d'Agenda 21 local doit se concevoir comme une démarche itérative ou cyclique. Un cycle en forme de cône, spirale montante, dont le centre et le sommet seraient l'objectif à atteindre : le développement durable. Deux conditions, au moins, doivent donc être réunies pour que le suivi et la continuité de l'Agenda 21 local soient assurés :*
- la mise en place d'outils de mesure et d'indicateurs de l'évolution des choses (: assurer l'évaluation)
- la pérennité des modes de gouvernance et de concertation (assurer la continuité de l'action) [4]»

« *Selon une périodicité qui aura été définie au sein du Forum, l'Agenda 21 local et ses différentes composantes seront évalués. L'évaluation permet de mesurer, à un moment donné, le chemin parcouru pour atteindre un objectif ou une série d'objectifs, dans une démarche d'amélioration continue. Elle repose sur une grille d'indicateurs, qui servent à la fois aux élus, aux services municipaux et au Forum, pour évaluer le programme d'actions et éventuellement corriger les orientations ou les moyens. La concertation sera partie intégrante de l'évaluation et de la poursuite de l'Agenda 21 local* [5]»

[1] NATIONS UNIES (1992) Op. cit, Chapitre 28, section 3
[2] GDF, COMITE 21 (non daté) *L'Agenda 21 local en question, 21 approches du développement durable des territoires*, GDF, 21 p.
[3] GDF, COMITE 21 (non daté) Op. cit. p. 13
[4] COGERINO L., BOUTAUD A. (2001) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, mise en œuvre*. RARE, MATE, Caisse des Dépôts, 66 p.
[5] COMITE 21 (non daté) *Territoires et développement durable*, Comité 21, 51 p.

« *Une évaluation en continu est hautement souhaitable pour permettre un retour d'information et une adaptation régulière du programme d'actions.*
Un tel dispositif doit être pensé dès le premier stade de mise en œuvre du programme avec une définition précise des outils de suivi (indicateurs d'action et d'impact, tableau de bord…) pour permettre une information rapide de l'autorité locale et du Forum [1]»

L'association 4D souligne elle aussi « *l'importance de mener des évaluations a posteriori et a priori des politiques publiques au regard des critères du développement durable* [2]»

Le MEDD considère de son côté que le caractère itératif et le rôle central de l'évaluation sont deux caractéristiques fondamentales des Agendas 21 locaux (critère 2 et critère 5) :

- *une démarche d'amélioration et d'innovation : tout projet doit apporter une amélioration de la situation initiale vis à vis du développement durable tout en concourant à maintenir un ensemble intégré des services économiques et sociaux et d'aménités environnementales déjà existant ;*
- *l'évaluation : processus qui rentre peu à peu dans la culture de l'administration en France*[3]*, l'évaluation permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population et de vérifier l'efficacité des moyens affectés*[4]*.*

Au niveau mondial, les travaux de l'ICLEI avec le projet LASALA[5] insistent tout autant sur ces deux aspects. Ce caractère renvoie à la définition des Agendas 21 locaux donnée par le RARE en 2001, qui précisait bien que les Agendas 21 n'étaient pas seulement des documents de planification, mais plutôt des processus dont le document de planification n'est, finalement, qu'une étape[6]. Or, ce qui permet de passer du document au processus d'amélioration continue, c'est précisément l'évaluation des actions et le suivi de l'évolution du territoire : « *Un processus d'Agenda 21 local doit se concevoir comme une démarche itérative ou cyclique. Un cycle en forme de cône, spirale montante, dont le centre et le sommet seraient l'objectif à atteindre : le développement durable* [7]»
Au-delà de cette unanimité de façade, la question de l'évaluation reste souvent en suspens lors de la mise en œuvre des Agendas 21, et ce particulièrement en France[8]. Les rares Agendas 21 locaux français dont les documents de planification d'actions sont publiés à ce jour (Echirolles[9], Romans-sur-Isère[10], Athis-Mons[1] ou Angers[2], par exemple) n'ont quasiment

---

[1] ROUX J-N et al. (2001) *Du développement durable aux Agendas 21 locaux*, FEDARENE, APCEDE, 22 p.
[2] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, 136 p.
[3] En témoigne la faiblesse des dispositifs relatifs à l'évaluation dans les projets d'agendas 21 locaux.
[4] MEDD (2004b) *Pour un système de critères « fondamentaux » d'évaluation de démarches territoriales de développement durable : les agendas 21 locaux*, MEDD, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, note en date du 23 février 2004
[5] ICLEI (2001b) *Local authorities self assesment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes*, ICLEI, Volume 1, 138 p / Volume 2, 125 p.
[6] « *L' Agenda 21 local est le processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers…) pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire* » in [6] RARE (2001) Op. cit. p. 11
[7] COGERINO L., BOUTAUD A. (2001) Op. cit.
[8] Pour se donner une idée de la multiplicité des démarches au niveau international, on se référera par exemple aux éléments bibliographiques fournis par l'IISD dans on « compendium des initiatives d'indicateurs de développement durable » : INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2004) *Compendium of sustainable development indicator initiatives*, IISD
[9] VILLE D'ECHIROLLES (2003) *Agenda 21, Echirolles concerte son avenir. Du projet à la mise en œuvre, 170 actions pour le développement durable*, Ville d'Echirolles, 92 p.
[10] VILLE DE ROMANS (2002) *Agenda 21*, Plan d'action, Ville de Romans, classeur non paginé

quasiment pas abordé de manière concrète la question de l'évaluation. Ces villes n'ont, par exemple, pas inscrit de manière claire la durée de validité de leurs plans d'actions, comme cela pouvait par exemple être le cas de la plupart des chartes d'écologie urbaine. Les collectivités en question se trouvent ainsi aujourd'hui au pied du mur, obligées de réfléchir a posteriori à un système d'évaluation leur permettant de réactualiser le diagnostic et de relancer le processus d'Agenda 21[3].

Force est de constater que les pistes de travail visant à aborder cette question sont donc peu nombreuses et floues. Les indicateurs de développement durable, souvent évoqués, sont encore peu utilisés, et aucun modèle ne semble s'imposer. Les collectivités ont le choix entre des batteries d'indicateurs provenant de diverses origines[4], permettant une certaine comparabilité entre territoires (*benchmarking*) mais parfois difficiles à relier à l'action de terrain. Une autre possibilité qui leur est offerte consiste à créer leur propre batterie d'indicateurs à partir, pourquoi pas, d'une méthode commune[5]. L'IISD (International Institute for Sustainable Development), au Canada, propose par exemple un compendium impressionnant recensant la plupart des initiatives menées au niveau mondial en matière d'indicateurs de développement durable[6]. Mais ces batteries sont encore très peu utilisées en France. Les méthodes d'évaluation stratégique intégrées sont encore moins explicitement citées et semblent très peu développées. Tout au plus, quelques outils d'évaluation des projets ont-ils vu le jour ça et là…

L'évaluation du développement durable dans la LOADDT : une évaluation essentiellement axée sur les projets

« *La France avait pris du retard sur la mise en place de ces Agendas 21 locaux, mais ce retard devrait être comblé depuis l'inscription, dans la Loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire, du fait que les chartes de pays et les projets d'agglomération soient élaborés « selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux » (Articles 22 et 23)*[7] ». Ce commentaire

---

[1] VILLE D'ATHIS-MONS (non daté) *Athis-Mons pour le développement durable, Agenda 21 : le document,* Mairie d'Athis-Mons (téléchargeable sur Internet, avril 2004 : http://www.mairie-athis-mons.fr/agenda21/document.htm)

[2] VILLE D'ANGERS (non daté) *Angers Ville durable, Bilans et plan d'actions,* (téléchargeable sur Internet, juin 2004 : http://www.angers.fr/page/p-171/art_id-353/#)

[3] En témoigne, par exemple, l'intérêt porté par la Ville d'Echirolles à la question de l'évaluation lors de l'un des Ateliers de travail du colloque national « Citoyenneté et développement durable » organisé par la Ville les 24 et 25 juin 2004.

[4] Plusieurs batteries d'indicateurs à destination des collectivités existent et permettent aux collectivités d'avoir des éléments de comparaison entre elles. En France, l'ARPE Midi-Pyrénées a par exemple créé une batterie d'indicateurs qui sont appliqués à plusieurs villes : ARPE MIDI-PYRENEES (2003) *Indicateurs de développement durable urbains, Synthèse et analyse,* ARPE Midi-pyrénées, 73 p. ; L'Agence Ambiente Italia a par ailleurs piloté un programme européen visant à retenir une dizaine d'indicateurs de développement durable susceptibles d'être partagés par l'ensemble des villes européennes qui ont signé la charte d'Aalborg : AMBIENTE ITALIA (2003) *European common indicators, towards a local sustainability profile, Ambiente Italia,* Ambiente Italia, 212 p.

[5] Le programme européen PASTILLE, par exemple, propose une réflexion intéressante (CONSORTIUM PASTILLE (2002a) *Les indicateurs en action ; développement durable, indicateurs et aide à la décision : l'empreinte du local.* Rapport final, The Pastille project Consortium, 95 p.) ainsi que quelques pistes méthodologiques à l'attention des praticiens (CONSORTIUM PASTILLE (2002b) *Guide du praticien,* The Pastille project Consortium, 53 p.), tandis que les principes de Bellagio, élaborés en 1996 par des spécialistes de la question venus du monde entier, rappellent quelques règles élémentaires quant à l'élaboration d'indicateurs de développement durable (téléchargeable sur Internet, juin 2004 : http://www.iisd.org/measure/principles/fr_4.htm)

[6] IISD (2004) Op. cit.

[7] BRODHAG C. (2001) *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable,* Actes du séminaire « Gouvernance territoriale et outils d'aide à la négociation », 19-20-21 mars 2001, Ecole des Mines de Saint-Etienne (Séminaire organisé dans le cadre des activités du projet « Aide à la Décision et à la Négociation

optimiste de Christian BRODHAG reflète assez bien les attentes que la LOADDT[1] pouvait encore générer il y a de cela quelques années auprès des acteurs du développement durable. La référence explicite à la notion d'Agenda 21 local dans la loi laissait en effet entendre que les projets de pays et d'agglomération reposeraient sur des « chartes de développement durable ». L'un des décrets d'application de la loi prévoyait, en amont de la constitution de ces Chartes de pays, plusieurs éléments d'évaluation, et notamment « *un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays* », ainsi qu' « *un document définissant (…) les orientations fondamentales du pays* » et « *les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays* [2]». Malheureusement, les chartes en question sont bel et bien restées dans la plupart des cas des « chartes de développement [3] » traditionnelles, sans référence particulièrement explicite au développement durable[4]. Ce qui est d'autant plus décevant que la question de l'évaluation (qui trouve naturellement un terrain d'accueil favorable en France dans les documents de contractualisation entre l'Etat et les Régions) semblait devoir tenir une place particulièrement importante dans ce dispositif. La loi précise par exemple que « *le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions* » (Article 22 - On notera au passage qu'il s'agit effectivement bien du « projet de développement », et pas du « projet de développement durable »).

La circulaire du 11 mai 1999 adressée par la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux Préfets de Région pouvait pourtant laisser espérer davantage d'engagements. La circulaire précise avec fermeté que « *l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés* ». Le premier axe de travail proposé par Dominique VOYNET consiste à « *procéder à une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet, de chaque programme* ». Pour autant, si l'évaluation des programmes est bien mentionnée, celle-ci repose essentiellement sur une batterie d'indicateurs qui restent encore très imprécis [5]. Comme le précise Christian BRODHAG, « *il s'agit plus de l'évaluation des projets que ceux des programmes* [6]».

De fait, un outil d'évaluation nouveau est proposé aux préfets afin de faciliter la sélection et le suivi des projets : les « grilles du développement durable ». La ministre précise ainsi que « *La définition et la mise en œuvre d'une grille du développement durable, applicable à tout projet (…) peut contribuer à l'appropriation de la démarche et faciliter l'analyse systématique des projets. Les*

Territoriale » coordonné par le centre SITE de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne et financé par la Région Rhône-Alpes, 14ème Contrat de Plan Etat-Région)

[1] Loi n°99-533 du 25 juin, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*

[2] Article 4 du Décret n. 2000-909 du 19 septembre 2000 *relatif aux pay*s et portant l'application de l'article 22 de la loi n. 99-533 du 25 juin 1999

[3] C'est notamment ce que préconisait la DATAR : DATAR (2001) *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DATAR, 63 p.

[4] En 2001, nous nous inquiétions déjà de cette dérive : « *On peut d'ailleurs s'étonner, et même s'inquiéter de la disparition du qualificatif de « durable », tant en ce qui concerne le « Conseil de développement » que la Charte de développement elle-même… Si l'esprit de la loi est respecté, néanmoins, c'est bien d'évaluation en matière de développement durable (et non de développement) dont il devrait être question* », in BOUTAUD A. (2001) *Evaluation des politiques des Villes en matière de développement durable : quelles méthodes de diagnostic pour quel développement durable ?* Mémoire de DEA Villes et Sociétés, Institut d'Urbanisme de Lyon, 123 p.

[5] « *le suivi et l'évaluation, au regard du développement durable, des principales politiques publiques s'appuie sur des indicateurs de performance des schémas de services collectifs mesurant tant les impacts que les résultats atteints* »

[6] BRODHAG C. (2001) Op. cit. p. 3

principes de précaution et d'action préventive figurent en bonne place dans cette analyse ». La Ministre précise que les critères à retenir dans ces grilles « *ne constituent pas une liste d'indicateurs de suivi à renseigner, mais un guide des questions que doivent se poser collectivement les concepteurs des stratégies locales pour vérifier que ces préoccupations sont bien prises en considération* ».

La LOADDT aura ainsi permis de mettre l'accent sur la question de l'évaluation du développement durable, tant au niveau des programmes que des projets. Certaines tentatives seront faites afin d'évaluer effectivement les CPER au regard des critères du développement durable : les Régions Rhône-Alpes et Haute-Normandie s'essaieront ainsi à l'exercice. Le Conseil National de l'Evaluation note par exemple que des efforts ont été faits pour généraliser l'évaluation stratégiques des CPER : « *plus de dix projets d'évaluation environnementale existent dans les régions, dont certains concernent l'impact des politiques régionales en termes de développement durable* [1]». C'est néanmoins davantage la question de l'évaluation et de la sélection des projets dans le cadre des chartes de pays et des contrats d'agglomération qui va retenir l'attention. Sur ce sujet spécifique de l'évaluation des projets, la mention explicite aux « grilles du développement durable » marque notamment un tournant important sur le plan méthodologique.

L'évaluation du développement durable dans le cadre des appels à projet du MEDD : une première réflexion sur les « grilles du développement durable »

La proposition de Dominique VOYNET concernant les « grilles du développement durable » fait référence en particulier à deux expériences. La première concerne le projet de territoire entre Saône et Rhin, mis en place à la fin des années 1990 suite à l'abandon du projet de canal Rhin-Saône, et durant lequel une initiative des organismes déconcentrés de l'Etat avait permis de créer un outil dont l'objectif était de faciliter la sélection des projets vis-à-vis des critères du développement durable[2]. L'autre expérience concerne plus directement le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et fait suite à la volonté de ce dernier d'initier une dynamique de création d'Agendas 21 locaux en France grâce à la mise en place de plusieurs appel à projets « sur les démarches et outils en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux ».
Ces appels à projets vont rapidement révéler la nécessité de créer des supports plus ou moins objectifs permettant aux membres du jury de juger les projets soumis sur une base commune de critères. Une grille d'évaluation des projets va ainsi voir le jour dès le premier appel à projet, en 1997. Elaborée de manière collective en partenariat avec les membres du Comité de pilotage de l'appel à projet, la grille sera perfectionnée lors du second appel à projet (2000), et encore modifiée pour le troisième (2003). Lors du second appel à projet, Christian BRODHAG et Philippe DAVOINE sont notamment chargés par le ministère de traduire graphiquement les résultats de l'appel à projet. BRODHAG et DAVOINE s'appuient alors sur une étude réalisée en 1997 à la demande de Rhônalpénergie-Environnement et qui visait à dresser les profils d'une douzaine d'Agendas 21 locaux européens[3], ainsi que sur un outil d'analyse multicritère réalisé par des étudiants de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne

[1] Note du CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION à propos des groupes de travail sur l'évaluation environnementale des CPER (téléchargeable sur Internet, juillet 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/cper/groupe_metho.jsp?theme=20021119121127145)
[2] Nous aurons l'occasion de reparler de cette expérience menée par le SGAR FRANCHE-COMTE (1998) *Guide méthodologique pour l'analyse des projets locaux en regard du développement durable – Avenir du Territoire Rhin-Saône*, SGAR Franche-Comté, 12 p.
[3] BREUIL F., HUSSEINI R., BRODHAG C., COGERINO L. (1998) *Eléments de définition opérationnelle et recommandations méthodologiques pour la réalisation d'Agendas 21 locaux en région Rhône-Alpes*, Rhônalpénergie-Environnement, 110 p.

qui permettait d'apprécier l'adéquation des projets vis-à-vis des critères du développement durable (à partir du questionnaire élaboré par le SGAR[1] Franche-Comté sus-mentionné). La grille d'évaluation du second appel à projet est ainsi constituée à la fois d'une fiche d'évaluation d'une dizaine de pages instruite par les membres du jury, et elle est complétée pour certains projets par une visualisation graphique qui permet de rendre compte du profil développement durable (forces et faiblesses dans les domaines de l'environnement, du social, de l'économique et des champs croisés : Figure 36)

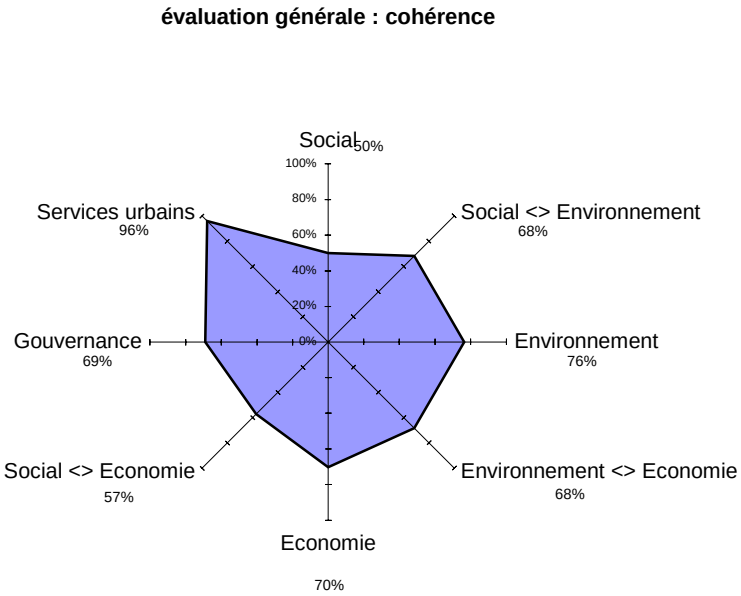


Figure 36 : Exemple factice de représentation graphique d'un projet issu du second appel à projet du MATE

Les appels à projet du Ministère de l'environnement auront donc permis de stimuler la réflexion sur l'évaluation des stratégies et des projets en matière de développement durable. L'article de BRODHAG et DAVOINE[2] apporte déjà nombre d'éléments méthodologiques primordiaux, et souligne la difficulté qu'il y a à traiter avec un même outil l'évaluation des stratégies et celle des projets et / ou actions [3].
Il souligne également la nécessité d'aborder la question de l'évaluation plus ou moins en amont des projets ou programmes, selon que l'outil soit purement voué à la sélection ou qu'il puisse également aider en amont à la formulation des projets : « *Cet outil peut permettre l'évaluation du projet a posteriori, mais peut aussi servir aux acteurs eux-mêmes en cours d'élaboration du projet qui peuvent être mis en situation d'enrichir leur projet pour prendre en compte un plus grand nombre des éléments du développement durable* [4]». Enfin, en s'appuyant sur les bases méthodologiques solides fournies par l'analyse multicritère, il ouvre les bases d'un débat scientifique sur cette question de l'évaluation du développement durable.

---

[1] Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
[2] BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) *Traduction graphique de l'évaluation du deuxième appel à projet*, Annexe 2, in MATE (2000) *Appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », Bilan et perspectives*, Actes de la journée du 6 juillet 2000, Paris, MATE, 68 p. (pp. 53-62)
[3] par exemple, la méthode développée pour Rhônalpénergie-Environnement portait clairement sur l'analyse des stratégies d'Agenda 21, alors que l'objet de l'appel à projets semble davantage concerner des projets plus retreints susceptibles d'être intégrés à une stratégie d'Agenda 21 local
[4] BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) Op. cit.

Cet article nous fournit ainsi une excellente transition. Après avoir constaté que l'évaluation du développement durable s'était rapidement concentrée en France sur l'analyse des projets et non sur celle des politiques (suivant en cela le chemin tracé avant elle par l'évaluation environnementale), nous avons pu constater qu'une certaine forme d'outils, appelés parfois « grilles du développement durable », avait progressivement émergé. C'est donc logiquement sur ce genre d'outils que nous nous proposons à présent de concentrer notre attention…

3.2.2 Les outils de questionnement et d'analyse en matière de développement durable (OQADD) : éléments théoriques et principales étapes de traduction du concept

Grille du développement durable ? Mais grille pourquoi ? Grille d'évaluation, d'analyse, de questionnement ? Et peut-on vraiment parler de grille ? Nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions, mais puisqu'il s'agit de défricher un terrain à peu près vierge de toute étude scientifique, il apparaît nécessaire de préciser d'emblée les termes que nous avons décidé d'utiliser afin de désigner ces instruments. Le défi consistait à choisir un terme qui soit à la fois suffisamment générique pour pouvoir correspondre à la grande diversité de ces outils, mais également suffisamment précis pour englober leur finalité commune. C'est ainsi que nous utiliserons à présent, pour nous référer à ces dispositifs techniques, le terme d' « Outils de Questionnement et d'Analyse (des projets et/ou politiques) en matière de Développement Durable ». Un intitulé aussi long et fastidieux méritait largement un acronyme, et c'est donc le plus souvent le titre d'OQADD[1] que nous utiliserons pour les désigner.

Comment définir plus précisément ces OQADD ? Comment identifier les processus de « corsetage » qui permettent l'opération de traduction du concept de développement durable en un outil opérationnel ? Suivant sensiblement le même chemin que celui utilisé pour les IDD (Chapitre 1), nous nous appuierons sur un corpus théorique suffisamment solide (celui offert par les théories de l'analyse multicritère) pour répondre à ces questions et décrire les principaux éléments constitutifs de ces outils. Afin de confronter la réalité du terrain avec le cadre de définition théorique que nous aurons élaboré, nous essaierons ensuite de dresser un premier état des lieux des outils existants en France.

- **L'aide multicritère à la décision : un bref tour d'horizon**

Comme nous l'avons rapidement évoqué, BRODHAG et DAVOINE[2] se sont appuyés sur les théories de l'analyse multicritère pour répondre à la demande du MATE et proposer l'ébauche d'un premier outil visant à l'examen des réponses soumises au second appel à projet sur « les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux ». De fait, les OQADD peuvent à bien des points de vue être présentés, du moins en théorie, comme des instruments d'aide multicritère à la décision.

Contexte d'émergence de l'aide multicritère à la décision : rendre compte de la complexité des systèmes de décision

L'analyse multicritère (AMC) ou Aide multicritère à la décision, est née dans un contexte de remise en cause progressive d'un certain nombre de méthodes et de pratiques concernant l'aide à la décision et, plus globalement, la Recherche Opérationnelle. Cette remise en cause

[1] On prononcera volontiers cet acronyme de la manière suivante la plus simple : « OCADE » !
[2] BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) Op. cit.

concerne en particulier le paradigme monocritère et la conception philosophique de type déterministe qui la sous-tend – cadre analytique et déterministe qui avait permis à l'expertise économique, via le processus de monétarisation, de se développer assez largement en fournissant l'impression d'une prise de décision rationnelle, s'appuyant sur des arguments à la fois objectifs et scientifiques. L'Analyse Coûts-Avantages (ACA) ou encore l'évaluation contingente font partie de ces instruments dont les tenants de l'AMC dénoncent assez régulièrement les insuffisances : le rôle et la place de l'expert « omniscient » dans le processus de décision, le « mythe » du choix optimum (optimum de Pareto[1]) ou encore celui de l'information parfaite sont au cœur de cette critique. Autant de conditions théoriques préalables qui ont notamment eu l'avantage pendant des décennies de permettre le développement de cadres scientifiques et mathématiques stables et modélisables, mais qui présenteraient en contre-partie, si on en croit les critiques, l'inconvénient assez fâcheux de ne pas donner une image suffisamment fidèle la réalité de terrain[2]. L'AMC s'est donc développée pour corriger certains de ces défauts, dans une approche davantage basée sur les principes du constructivisme (*vs* déterminisme) et de la systémique (*vs* analytique).
L'analyse multicritère (AMC) ou Aide multicritère à la décision a ainsi rencontré au cours des dernières décennies un succès de plus en plus large parmi les chercheurs, allant jusqu'à devenir l'une des branches de recherche les plus actives des sciences liées à la Théorie de la Décision. Des dizaines de familles de méthode et autant de logiciels ont été créés. Nous nous contenterons ici de survoler la littérature, en essayant de tirer de celle-ci les principaux éléments nécessaires à la mise en contexte des OQADD dans les débats actuels sur l'AMC.
La compréhension de cette dernière passe en premier lieu par un éclaircissement quant à la définition des termes d'« aide à la décision » et d'« analyse multicritère ».

Aide à la décision…

La définition de l'aide à la décision la plus fréquemment rapportée dans la littérature francophone touchant aux problématiques multicritères est sans aucun doute celle donnée par Bernard ROY dans les toutes premières pages de son ouvrage de référence « Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision ». Notons d'emblée que cette définition s'inscrit dans une démarche ouvertement constructiviste qui suppose que le problème à résoudre ne préexiste pas en dehors de la perception que s'en font les acteurs impliqués dans un processus, et en particulier les décideurs (c'est le décideur qui légitime l'aide et formule donc ce besoin d'aide en fonction de son problème, de ses valeurs et de ses objectifs). Afin de bien appréhender cette définition, il faut sans doute en donner les clés d'entrée grâce à quelques précisions terminologiques. Etudions d'abord ce que Bernard ROY entend par « décision ».

La décision : ROY considère qu'on peut difficilement dissocier l'acte décision du processus dans lequel il est formulé. Ce processus fait au moins intervenir un type d'individus ceux que Bernard ROY appelle *intervenants* (sous entendu « intervenant dans le processus de décision »). Les intervenants peuvent être de simples individus isolés ou des groupes plus ou moins officiellement constitués qui, de par leur intervention, « *conditionnent directement la décision en fonction du système de valeurs dont ils sont porteurs* [3]». Il est important de retenir que l'acte de décision tel qu'il est défini par Bernard ROY est donc surdéterminé par le système

[1] Rappelons que l'optimum de Pareto décrit une situation théorique dans laquelle, entre deux parties prenantes, il n'est plus possible d'améliorer la satisfaction d'un agent sans diminuer celle d'un autre.
[2] Pour une critique synthétique à ce sujet, on pourra par exemple lire Bernard ROY et Sébastien DAMART, qui analysent les ACA et remettent en cause à la fois leur prétention à l'objectivité ou à la scientificité, et leur rôle comme outil de concertation : ROY B., DAMART S. (2002) *L'Analyse Coûts-Avantages, outils de concertation et de légitimation ?* Métropolis, n. 108-109, pp. 7-16
[3] ROY B. (1985) *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*, Economica, 406 p. (p.5)

de valeurs des intervenants : par exemple, ce système de valeurs peut correspondre au fait de « prendre en compte l'intérêt général », pour un élu, ou « maximiser les profits de son entreprise » pour un chef d'entreprise.
Un autre type d'acteurs, au moins, doit être pris en considération : les *agis,* que l'on pourrait définir comme ceux qui vont subir les conséquences de la décision, de manière généralement passive, et dont les intervenants sont seulement censés prendre en compte les préférences. Dans le cas d'une collectivité locale, l'élu peut être un décideur, l'assemblée d'élus un corps constitué d'intervenants, tandis que les administrés peuvent être considérés comme des agis.
« *En pratique, la décision globale s'élabore de façon plus ou moins chaotique, sur la base d'une confrontation permanente des préférences des différents acteurs (intervenants, agis…) au cours d'interactions concomitantes et/ou successives qui ont lieu entre les intervenants au sein du champ de pouvoir où ils agissent* [1]».

L'aide à la décision : cet éclaircissement nous permet de mieux comprendre la définition assez précise que Bernard ROY donne de l'aide à la décision lorsqu'il décrit celle-ci comme « *l'activité de celui qui, prenant appui sur des modèles clairement explicités mais non nécessairement complètement formalisés, aide à obtenir des éléments de réponse aux questions que se pose un intervenant dans un processus de décision, éléments concourrant à éclairer la décision et normalement à prescrire, ou simplement à favoriser, un comportement de nature à accroître la cohérence entre l'évolution du processus d'une part, les objectifs et le système de valeurs au service desquels cet intervenant se trouve placé d'autre part* [2]».
L'aide à la décision est donc définie comme l'activité de celui que Bernard ROY appelle l'*homme d'étude,* et dont l'objet consiste à faciliter la compréhension, voire l'énonciation, d'un problème de décision ainsi que la formulation de réponses adaptées à ce problème. Mais pour que l'homme d'étude puisse agir, et pour que l'aide à la décision ait une légitimité, comme le notent MAYSTRE et. al, « *il faut d'abord que le décideur soit clairement identifié* [3]». Le décideur est donc un intervenant particulier du processus de décision, au service duquel l'homme d'étude met à disposition son aide. Dans la pratique, MAYSTRE et. al ajoutent à ces deux acteurs un intermédiaire : le demandeur (qui demande l'étude et alloue les moyens) :

Encart 16 : Décideur, demandeur et homme d'étude dans un processus d'aide à la décision (d'après MAYSTRE et. al)

Exemple : dans un problème de choix de tracé autoroutier, les rôles peuvent être définis comme suit :
Décideur : le ministère de l'équipement ;
Demandeur : un représentant de ce ministère, un représentant du ministère de l'environnement, le président d'une association de riverains ;
Homme d'étude : les services techniques du ministère de l'équipement, un bureau d'études privé.

Ces éclaircissements quant à la définition de la question de l'aide à la décision nous seront utiles un peu plus tard dans notre réflexion. Ils nous permettent déjà d'aborder plus sereinement une autre notion fondamentale…

[1] ROY B. (1985) Op. cit., pp. 5-6
[2] ROY B. (1985) Op. cit., p.15. Il est à noter que dans son édition complémentaire de 1993, Bernard ROY (en compagnie cette fois-ci de Denis BOUYSSOU) revient sur le verbe « prescrire », auquel il préfère finalement celui de « recommander », afin d'éviter tout malentendu quant à la place du « celui » (celui qui aide) et de « l'intervenant » (celui qui est aidé)… in ROY B., BOUYSSOU D. (1993) *Aide à la décision : méthodes et cas,* Economica, 695 p.
[3] MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) *Méthodes multicritères ELECTRE; description, conseils pratiques et cas d'application à la gestion environnementale,* Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 303 p. (p. 18)

…multicritère

Nous l'avons déjà évoqué, les travaux sur les AMC se sont développés en réaction à certaines dérives liées à une approche trop analytique (et souvent purement économique) dont l'Analyse Coûts-Avantages (ACA) ou encore l'évaluation contingente font partie. L'AMC s'est donc développée pour pallier certains de ces défauts, dans une approche davantage basée sur les principes systémiques. Il s'agissait pour partie de refuser la monétarisation systématique et/ou l'idée même d'optimum de Pareto.

Philippe VINCKE résume assez bien cet état d'esprit : « *L'aide multicritère à la décision vise (…) à fournir à un décideur des outils lui permettant de progresser dans la résolution d'un problème de décision où plusieurs points de vue, souvent contradictoires, doivent être pris en compte. La première constatation qui doit être faite, lorsqu'on aborde un tel problème, est qu'il n'existe pas, en général, une décision qui soit la meilleure simultanément pour tous les points de vue. Le mot « optimisation » n'a donc plus de sens dans un tel contexte ; contrairement aux méthodes classiques de Recherche Opérationnelle, les méthodes multicritères ne fournissent pas de solutions « objectivement les meilleures » (ces solutions n'existent pas). C'est pourquoi le mot aide nous paraît important* [1]».

En bref, un problème multicritère est un problème mathématiquement mal posé (du fait d'incertitudes, de conflits d'intérêts, etc.) c'est à dire sans solution objective et/ou optimale. « *Résoudre un problème de décision multicritère ne consiste donc pas à rechercher une sorte de vérité cachée (alors que c'est le cas dans un problème d'optimisation classique), mais à aider le décideur à maîtriser les données (souvent complexes) de son problème et à progresser vers une solution* [2]».

Comme l'affirment MAYSTRE et al., « *Construire plusieurs critères, c'est admettre qu'une décision sera inévitablement le résultat d'un compromis entre plusieurs objectifs conflictuels* [3]». De manière très synthétique, on pourrait donc définir les outils d'analyse multicritère comme des méthodes visant à confronter différents critères ou points de vue, parfois contradictoires, dans un système organisé (pour respecter et rendre lisible une certaine complexité) et hiérarchisé (en faisant formuler des préférences) afin de résoudre un problème complexe auquel est confronté un décideur.

L'aide multicritère à la décision : principales étapes

De manière générale, on considère que quatre grandes étapes sont à prendre en compte dans la construction d'un processus multicritère d'aide à la décision[4] :

- définir les actions potentielles ;
- énumérer les critères ;
- évaluer chaque action suivant chaque critère ;
- agréger les critères.

Les étapes d'énumération des critères et d'agrégation font typiquement partie de la phase de structuration sus-évoquée. Notons que cette dernière étape d'agrégation des critères est sujette à de nombreux débats. Plusieurs écoles s'opposent face à cette question . Selon le degré d'agrégation qu'elles préconisent, les différentes méthodes proposées peuvent être classées de la manière suivante [5] :

- l'agrégation complète transitive : *théorie de l'utilité multiattribut* ;
- l'agrégation partielle : *méthodes de surclassement* ;
- l'agrégation locale itérative : *méthodes interactives*.

---

[1] VINCKE P. (1989) *L'Aide Multicritère à la Décision*, Editions de l'Université de Bruxelles, Editions Ellipses, Collection SMA, 179 p. (p. 18)

[2] VINCKE P. (1989) Op. cit., p. 56

[3] MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) Op. cit., p. 18

[4] D'après SCHARLIG A. (1985) *Décider sur plusieurs critères*, Presses Polytechniques Romandes, 304 p.

[5] Selon SCHARLIG A. (1985) Op. cit. Les intitulés en italique sont ceux données dans VINCKE P. (1989) Op. cit., p. 18

Notre objectif n'étant pas de concevoir un outil mais plutôt de positionner les OQADD existants dans un contexte théorique le plus solide possible, nous ne chercherons pas ici à entrer dans les débats relatifs au choix de la démarche qui serait théoriquement la plus pertinente pour concevoir un outil d'analyse multicritère en matière de développement durable. En particulier, nous laisserons de côté les polémiques sur le degré d'agrégation des critères qu'il conviendrait d'effectuer. Contentons-nous simplement ici de préciser que le cas d'école sur lequel nous allons nous appuyer ci-après retient plutôt l'option d'une agrégation quasi-complète, ce qui est sur le principe critiquable mais qui offre en contrepartie l'avantage de fournir une illustration la plus « aboutie » possible d'un tel processus multicritère.

Définir les actions potentielles, énumérer les critères, évaluer chaque action suivant chaque critère, agréger les critères… voilà donc les principales étapes d'un processus d'aide multicritère à la décision. Ces phases méritent largement qu'on s'y attarde un peu. Leur énumération nous offre en tout cas l'occasion idéale de nous confronter plus directement à un cas pratique d'OQADD…

- **L'aide multicritère à la décision et le développement durable : principales étapes de construction d'un OQADD à travers un cas d'école**

En introduction à cette partie, il nous faut sans doute dire quelques mots des liens de plus en plus évidents qui semblent se tisser entre le concept de développement durable et celui d'aide multicritère à la décision. Le premier élément de convergence qui frappe immédiatement l'observateur concerne évidemment le caractère pluridimensionnel des deux approches. Le second élément non moins pertinent touche à cette similitude de contexte d'émergence dans lesquels ces deux paradigmes sont finalement apparus : mise en évidence des carences des analyses monocritères et/ou exclusivement économiques, révélation des interactions entre systèmes complexes, émergence d'incertitudes, contexte multiacteur, échec des théories touchant à la définition de situations optimales, etc. MAYSTRE et. al résument d'ailleurs assez bien cette idée d'une concomitance d'émergence de ces deux notions en introduction à leur ouvrage : ils situent ainsi le début de leurs travaux sur l'analyse multicritère à une époque où, selon leur propre formule, le monde se trouvait « *à mi-chemin entre la Conférence de Stockholm et le Sommet de Rio* [1]». Et force est de constater que les applications des AMC dans le domaine de l'environnement se sont rapidement multipliées au niveau international à partir de cette époque[2]. De la question de l'environnement, les travaux universitaires ont ensuite rapidement glissé vers celle du développement durable ; dans le domaine de l'aménagement du territoire, des chercheurs comme le néerlandais NIJKAMP ont considérablement participé à l'avancée de la réflexion[3]. Cet intérêt réciproque s'est concrétisé en 2003 par la tenue à Montréal de l'Ecole internationale d'été en aide

[1] MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) Op. cit., p. 1

[2] En 1994, MAYSTRE et al. notaient déjà cet intérêt grandissant : « *l'intérêt du paradigme multicritère pour les applications environnementales grandit rapidement au niveau international* », in MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) Op. cit., p. 2

[3] Pour s'en convaincre on peut notamment se référer à quelques travaux : NIJKAMP P., RODENBURG C. (non daté) *Mainports and gateways in Europe, a comparative contrast analysis in Nordic area* (disponible sur Internet, Septembre 2004 : http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/nijkamp_rodenburg.htm) ou encore le travail de Fatima FARINA, qui utilise le modèle multicritère en toile d'araignée de NIJKAMP : FARINA F. (2000) *Scenarios for Sustainable Transport in Bologna*, Project ScenSusTech, Osservatorio Permanente per l'Ambiente e lo Sviluppo Sostenible, IRES, 19 p.

multicritère à la décision sur le thème de la gestion concertée des ressources et du développement durable [1].

Pour autant, cette relative abondance de travaux ne doit pas cacher une vérité de terrain beaucoup plus décevante. La généralisation de ces pratiques dans les modes de faire des acteurs de terrain est encore loin d'être à l'ordre du jour (et c'est vraisemblablement particulièrement vérifiable en France[2]). MAYSTRE et al. le soulignaient en 1994 à propos de l'environnement (et on pourrait le répéter aujourd'hui avec presque autant de pertinence concernant le développement durable) : « *il faut bien constater que les applications pratiques, hors du contexte académique, sont encore rares* ». MAYSTRE et. al. semblaient devoir expliquer ce manque d'enthousiasme par un phénomène générationnel et une crainte des acteurs publics de voir remettre en cause leurs habitudes[3]. Quelles que soient les raisons de cet échec, il nous faut en tout cas prendre en compte cette réalité indubitable. L'exemple sur lequel nous allons nous baser à présent est un cas d'école qui n'a jamais été effectivement utilisé de manière répétée au sein d'un organisme public. Cet outil nous fournit en tout cas une illustration assez pertinente de la forme théorique qu'un OQADD pourrait prendre. Il nous permettra également de mesurer la distance qui sépare la théorie de l'AMC et la pratique de terrain…

Présentation et contexte du cas d'école retenu

Le cas d'école qui nous intéresse concerne un outil qui fut développé en 2000 par deux élèves de troisième année à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne dans le cadre de leur projet personnel en Option éco-industries. C'est sous la direction et l'encadrement de Christian BRODHAG[4] et Philippe DAVOINE[5] que Caroline DEFEVER et Mehdi MAHJOUB ont développé cette grille d'analyse multicritère. L'outil d'analyse a été réalisé à partir d'un tableur Excel©. Il s'appuie pour partie sur la méthode d'analyse hiérarchique multicritère développée aux Etats-Unis par Thomas L. SAATY[6]. Pour Philippe DAVOINE ce choix se légitime car, « *Parmi les diverses méthodes disponibles aujourd'hui (surclassement…), la méthode hiérarchique multicritère combine les deux approches qui sont, traditionnellement, mises en œuvre par les décideurs : l'approche déductive (concentrée essentiellement sur les composantes du problème) et l'approche système (attachée au fonctionnement de l'ensemble). Cette méthode permet d'identifier, de structurer et de comprendre les interactions existantes au sein d'un système complexe considéré dans sa globalité. Pour cela, elle applique les trois principes naturels qui servent, habituellement, de guide à la pensée analytique humaine : la construction de hiérarchies, l'établissement de relations binaires d'importance relative, la cohérence logique* [7]».

---

[1] Cet événement qui réunit régulièrement les chercheurs en AMCD du monde entier a été organisé en 2003 sous l'égide de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM) du 26 mai au 6 juin 2003, sous l'intitulé « Gestion concertée des ressources et développement durable : processus et outils »

[2] On pourra noter à ce propos que la Grande-Bretagne semble devoir prendre un avantage avec la publication récente d'un guide pratique à destination des collectivités portant sur l'aide multicritère à la décision: DODGSON J., SPACKMAN M., PEARMAN A., PHILLIPS L. (2004) *DTLR multi-criteria analysis manual*, NERA, Office of the Deputy Prime Minister, 136 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_608524.pdf)

[3] « *ces décideurs ou ces gestionnaires ont été formés à une époque où le paradigme monocritère et sa conception philosophique sous-jacente constituaient la seule vérité enseignée et inculquée* », in MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) Op. cit., p. 2

[4] pour les aspects conceptuels touchant au développement durable

[5] pour ce qui concerne l'aide multicritère à la décision

[6] SAATY T.L. (1984) *Décider face à la complexité, une approche analytique multicritère d'aide à la décision*, Entreprise Moderne d'Edition, 23O p.

[7] BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) Op. cit. P.59 Voir également BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) *Evaluation, rationalité et développement durable*, Actes du colloque de la Société Française d'Evaluation, juin 2000, SFE

Ce cas d'école, qui rappelons-le n'a jamais été véritablement utilisé à notre connaissance dans des opérations par des porteurs de projet, nous permet en tout cas d'illustrer les différentes étapes théoriques de conception d'un OQADD… et ce dans les règles de l'art multicritère ! Nous reprendrons ci-après ces étapes telles qu'elles sont présentées et énumérées par SCHARLIG[1] (définir les actions potentielles, énumérer les critères, évaluer chaque action suivant chaque critère, agréger les critères).

Définir les actions

Les outils d'analyse multicritère sont particulièrement adaptés lorsqu'on tente d'élaborer une stratégie (action ou ensemble d'actions) visant à atteindre un objectif clair[2]. Or les OQADD ont cela de particulier qu'ils viennent le plus souvent se superposer à des projets dont les objectifs sont (plus ou moins clairement) définis par ailleurs. Le développement durable est alors une sorte de « supra-critère » qu'il convient de formaliser pour aider les décideurs à mieux le prendre en compte au stade de la conception ou du choix des alternatives ; mais ce « supra-critère » peut rentrer en conflit avec les objectifs mêmes du projet ou de la politique, voire des systèmes de valeurs des décideurs et des commanditaires de l'étude. L'objet des OQADD ne consiste donc pas (comme c'est le cas en principe des outils d'aide multicritère à la décision) à définir des actions en fonction d'objectifs, mais à confronter ces actions (et ces objectifs) à des critères prédéfinis qui sont ceux du développement durable.

Les OQADD constituent de ce point de vue une démarche multicritère un peu particulière : il s'agit de définir non pas des actions mais directement des critères qui pourront interroger des actions différentes qui sont fonction d'autres systèmes de valeur. Sans entrer dans les détails, on se contentera de manière un peu triviale de considérer que la phase de définition des actions revient dans ce cas, en premier lieu, à se poser la question de l'objet auquel on va appliquer l'analyse (projet, politique, programmes).

Pour en revenir à notre exemple, il s'agissait ici non pas de définir des actions potentielles, mais plutôt d'évaluer des actions (projets d'aménagement) soumis à des demandes de financement dans le cadre d'un appel à projets. Plus globalement, il s'agissait (pour reprendre l'intitulé du titre de l'outil) « d'apprécier l'adéquation de projets d'aménagement avec les principes du développement durable » – ce qui ouvrait potentiellement la porte à une utilisation de l'outil pour des applications plus en amont de la prise de décision[3].

Enumérer les critères : une phase majeure de traduction du concept

La phase d'énumération des critères est particulièrement cruciale dans le processus de traduction du concept de développement durable. C'est à ce moment que les « concepteurs » s'accordent précisément sur ce qu'ils entendent par développement durable.

---

[1] D'après SCHARLIG A. (1985) Op. cit.

[2] Une fois les objectifs fixés par le décideur, la méthodologie classique veut que l'homme d'étude s'applique à définir l'ensemble des actions *potentielles*. C'est en tout cas ce qui se passe lorsque les choix sont ouverts, et c'est pour cette raison qu'on parle alors souvent d'action potentielle : une action potentielle peut être définie comme une action « *jugée possible par un des intervenants au moins ou présumée telle par l'homme d'étude* » afin de répondre aux objectifs fixés. Par exemple, dans le cas (largement détaillé dans MAYSTRE et al. (1994) Op. cit.), où l'on veut mettre en place une stratégie de lutte contre l'eutrophisation d'un lac, un catalogue d'actions peut être proposé, allant de l'interdiction des phosphates dans les produits de lessive jusqu'à l'amélioration du réseau d'égouts ou de la capacité des stations d'épuration à déphosphater les eaux traitées – 14 actions, dites partielles parce que cumulables au sein d'une stratégie, dite action globale, sont ainsi énumérées dans ce cas précis dans MAYSTRE L.Y., DE HEER J. (1994) *Stratégie de lutte contre l'eutrophisation du lac de Joux*, in MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) Op. cit., Chapitre 12, pp. 191-201.
Il arrive que les « actions » soient imposées a priori : choix d'un candidat, par exemple.

[3] Notons que nombre d'OQADD sont censés pouvoir éventuellement servir dans deux cas de figure : pour une évaluation ex-post (de type sélection) ou pour une évaluation ex-ante afin d'identifier les forces et faiblesses d'un projet, dans le but de dégager des pistes d'amélioration possibles.

Dans le cas des étudiants de l'Ecole des Mines, le choix a été fait de concevoir l'outil d'analyse multicritère en se fondant sur la structure d'une grille préexistante développée quelque temps auparavant par le SGAR Franche-Comté.
Cette grille a été conçue à la fin de l'année 1998 suite à l'abandon du projet de canal grand gabarit qui devait initialement relier le Rhin et la Saône. L'abandon du projet fut compensé à l'époque par un programme de développement durable du territoire « entre Saône et Rhin ».
L'idée originale consistait donc à créer un outil qui permettrait à la fois :

- d'aider en amont les porteurs de projet à mieux prendre en compte le développement durable dans la formulation de leurs propositions,
- et de permettre en aval la sélection des projets soumis à la demande de financement dans le cadre de ce programme.

La grille en question peut être considérée comme une forme d'arborescence se décomposant en plusieurs niveaux.
Le <u>niveau zéro</u> correspond le plus souvent à la finalité de l'outil. L'intitulé de l'OQADD reflète en général à peu de chose près cette finalité – en l'occurrence il s'agit d' « *apprécier l'adéquation des projets d'aménagement avec les principes du développement durable* ».

⇒ Le <u>premier niveau</u> est ici décomposé en trois parties (A, B et C), touchant respectivement aux *Finalités du projet* (A), à la *Gouvernance et au processus de décision et d'adhésion des acteurs* (B) et à une *Analyse globale et systémique des aspects économiques, sociaux et environnementaux* (C). Ce premier niveau est décomposé en :

⇒ un <u>second niveau</u> pour les parties B (*Opportunités et faisabilité du projet (B1), Contexte local (B2), Partenariat et participation (B3)*) et C (*Qualité du milieu et pérennité des ressources naturelles (C1), Tissu économique viable (C2), Développement social et humain (C3)*). Enfin,

⇒ un <u>troisième niveau</u> correspond aux différentes questions illustrant les thèmes des niveaux supérieurs, questions auxquelles il s'agit bien entendu de répondre (B1.1, B1.2, etc.). Certaines questions sont mêmes subdivisées en

⇒ un <u>quatrième niveau</u> (B1.1.1, B1.1.2, etc.).

Au total, un peu plus de 140 questions et sous-questions sont posées dans ce système arborescent (Figure 37, Annexe 6).

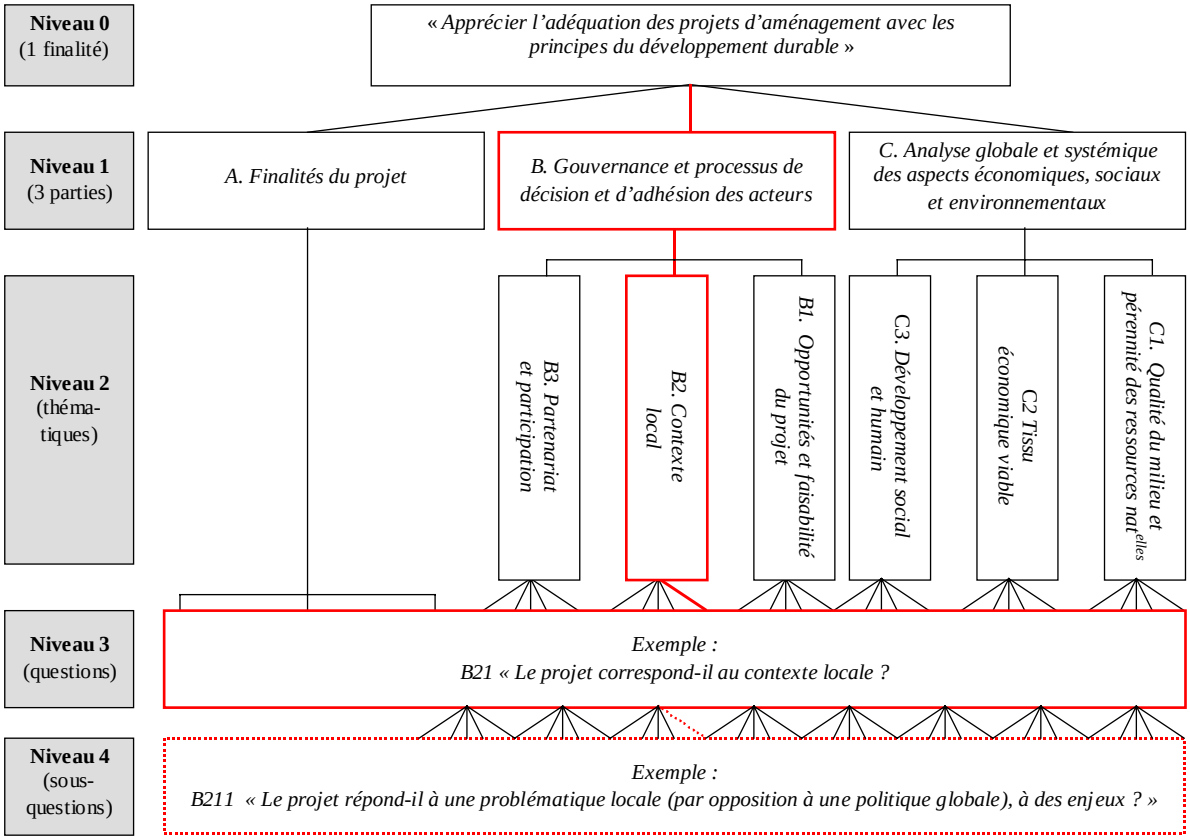


Figure 37 : Arborescence type d'un OQADD (grille SGAR Franche-Comté, revue par DEFEVER C. et MAHJOUB M., Annexe 6)

Chaque critère de niveau 3 et 4 est donc formulé sous la forme d'une question pour les parties B et C. Seule la parie A est déclinée directement en questions, sans déclinaisons en niveaux inférieurs.

Evaluer chaque action suivant les critères

L'action (ou le projet) étudiée doit être évaluée en fonction des différents critères énumérés. Pour ce qui concerne notre cas d'étude, on l'a vu, les critères ont été détaillés sous forme de questions : l'opération d'évaluation consiste donc simplement à estimer le niveau de réponse de l'action étudiée à chacune des questions posées. A partir du moment où le choix est fait de se lancer dans une évaluation a proprement parler, la question du chiffrage des résultats se pose inévitablement afin de pouvoir comparer les niveaux de réponses apportés dans les différents secteurs de l'arborescence. Il convient à ce stade de s'entendre sur un certain nombre de niveaux de réponses (notes) susceptibles d'être comparés par la suite. Les concepteurs doivent donc choisir différents types de réponses « types » qui sont proposées pour chaque question dans un menu déroulant – ce qui impose que le questionnaire soit fermé.

Selon la formulation des questions, les réponses apportées (qu'on appellera fonction) peuvent-être exclusives (*oui/non*) ou graduelles (*pas du tout, faiblement, moyennement, etc.*). A chaque fonction correspond un nombre de points (codage) et une première pondération qui permet d'étalonner les réponses entre elles. Le Tableau 10 illustre cette étape pour le cas étudié et indique pour les différents types de réponses possibles aux questions les points correspondants à chaque fonction. Notons que pour les réponses de type *oui/non*, la pondération peut-être variable et les fonctions inversées (si pour une question la réponse non est considérée comme favorable et la réponse oui défavorable).

Type de réponses	Points attribués par la fonction.	Pondération				
Non	1	0	*0,25*	*0,3333*	*1*	*0,6667*
Oui	2	1	*0,75*	*0,6666*	*0*	*0,3333*
nuisances	1	0				
pas d'influences majeures	2	0,5				
valorisations	3	1				
pas du tout	1	0				
faiblement	2	0,2				
moyennement	3	0,4				
correctement	4	0,6				
beaucoup	5	0,8				
entièrement	6	1				
nulle	1	0				
faible	2	0,3333				
satisfaisante	3	0,6666				
nulle	1	0				
faible	2	0,25				
moyenne	3	0,5				
importante	4	0,75				
très importante	5	1				
pas du tout	1	0				
moyennement	2	0,5				
beaucoup	3	1				

Tableau 10 : Types de réponses possibles, codage et pondération

Si cette opération de codage incombe au(x) concepteur(s) de l'outil, il va de soi que l'opération d'évaluation en elle-même peut relever de types d'acteurs totalement différents : porteur de projet seul, comité d'experts, jury, ensemble d'acteurs impliqués dans le projet ou programme, etc. Il est important que la formulation des questions et des réponses soit donc adaptée au public ciblé et à ses attentes. A propos de l'outil qui nous intéresse pour l'instant, BRODHAG et DAVOINE pensent par exemple que ce système nécessite beaucoup d'investissement en temps, « *ce qui est possible lorsque le questionnaire est utilisé dans le processus de définition de la stratégie de développement durable et des projets. En revanche il est trop lourd pour servir d'outil d'évaluation externe par un expert ce qui était le cas de l'appel à projet du MATE* [1]».

Agrégation (et pondération) des critères

Une fois l'évaluation des actions effectuée, la dernière phase consiste à réagréger les critères afin de redonner une certaine lisibilité aux résultats obtenus. L'agrégation consiste en général à « remonter » les résultats aux niveaux supérieurs, c'est à dire en ce qui nous concerne de passer des questions aux thématiques, voire aux parties et même à la finalité (niveaux 4 et 3, puis niveau 2, ou 1, voire 0 en cas d'agrégation totale). Il est également possible (c'est ce qui a été fait dans le cas étudié) de réorganiser différemment le rendu des résultats en classant les

[1] BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) Op. cit., pp. 53-62

critères différemment (par exemple : niveau de réponse apporté à la question de la prise en compte du log terme) : chaque critère est alors réinterrogé de manière transversale par rapport à cette question.
On ne peut évidemment pas aborder cette opération d'agrégation sans se poser la question des pondérations (les théoriciens de l'analyse multicritère, dans des contextes il est vrai assez différent, parlent souvent de « détermination des préférences »). Il s'agit d'attribuer des importances relatives :

- aux critères identifiés à l'intérieur de chaque niveau ;
- aux différents niveaux entre eux.

Pour ce faire, les concepteurs doivent développer une matrice qui compare à l'intérieur de chaque niveau les préférences accordées pour chaque caractéristique. Un exemple de matrice est donné ci-dessous pour un ensemble de caractéristiques du niveau 3. Dans le Tableau 11, il faut comprendre que, au sein du niveau 3, le critère C12 est 1,5 fois plus important que le critère C11 ; C13 est 2 fois plus important que C11, etc. Idem au sein du niveau 4 (C112 est 1,5 fois plus important que C111…).

	C11	C12	C13	C14
C11	1	0,666667	0,5	0,333333
C12	1,5	1	0,4	0,333333
C13	2	2,5	1	0,333333
C14	3	3	3	1

C11 Prise en compte de la biodiversité (paysages, habitat, espace)
C12 Prise en compte des ressources naturelles
C13 Limitation des pollutions et des nuisances, conformément aux lois
C14 Capacité d'absorption des milieux récepteurs

	C111	C112	C113	C114	C115	C116	C117
C111	1	0,666667	0,666667	0,5	0,666667	0,666667	0,666667
C112	1,5	1	0,333333	0,666667	0,5	0,333333	0,333333
C113	1,5	3	1	1	0,666667	0,666667	0,666667
C114	2	1,5	1	1	0,5	0,5	0,5
C115	1,5	2	1,5	2	1	1	1
C116	1,5	3	1,5	2	1	1	1
C117	1,5	3	1,5	2	1	1	1

Tableau 11 : Exemple de détermination des degrés de préférence (pondération) des critères au sein de chaque niveau (ici niveaux 3 et 4)

Notons que dans le cas que nous étudions, l'ensemble des questions posées aux niveaux 3 et 4 ont ensuite été réagrégées de manière à rendre les résultats plus facilement compréhensibles et plus lisibles en croisant les données pertinentes des différents secteurs de la grille : les résultats ne sont donc pas rendus selon les grandes lignes du questionnaire mais dans un ordre qui permet de mieux faire ressortir les grands enjeux du développement durable (Encart 17).

Encart 17 : Organisation du rendu des résultats du cas d'école

Les résultats sont rendus sous différentes formes. Trois notes sont données (en pourcentage correspondant au niveau de conformité du projet) :

- un résultat global (agrégation totale) permet d'obtenir une note correspondant au degré de conformité du projet avec le concept de développement durable ;
- une seconde note rend compte du degré d'insertion dans une problématique globale (prise en compte du global, articulation global – local) ;
- une troisième note permet d'appréhender le degré de prise en compte du long terme.

Ces deux dernières notes nécessitent que chaque critère répondant explicitement à la question posée (long terme, global-local) ait été identifié dans l'ensemble des questions posées ; un tableau a donc été dressé recensant les différents critères répondant à ces exigences de long terme (8 questions) et de prise en compte du « global » (10 questions). Une moyenne des résultats obtenus à ces questions (pondération incluse) est réalisée ; elle donne le niveau de conformité du projet vis-à-vis de ces deux aspects.

Enfin, afin de rendre visible les points forts et faibles du projet par rapport aux principales dimensions du développement durable (économie, social, environnement, gouvernance + champs croisés), le même travail est réalisé avec ces huit dimensions : un tableau recense les critères correspondant à chacun des ces huit axes, et une moyenne est réalisée afin de mesurer le degré de prise en compte de chacune de ces dimensions. A partir de ce tri des données, un graphique « radar » à huit branches est conçu, qui permet de visualiser directement les points faibles et les points forts du projet en fonction de ces différents axes (exemple de la Figure 36).

On notera au passage que dans le cas particulier des OQADD, cette étape de détermination des degrés de préférence des caractéristiques (pondération des critères) représente là encore une phase extrêmement importante dans le processus de traduction du concept de développement durable : au-delà du choix des critères, le poids plus ou moins fort apporté à tel ou tel de ces critères est susceptible d'avoir des répercussions énormes en termes de résultat final, traduisant potentiellement des perceptions très divergentes du concept (durabilité faible à forte). Dans le cas présent, il est à noter que le premier niveau (A, B, C) et le second niveau (A1, A2, A3, etc.) n'ont fait l'objet d'aucune pondération : tous les critères de ces niveaux sont considérés comme étant d'importance égale. Seuls les deux niveaux suivants ont été pondérés.

Conscients de l'importance de cette question et de la difficulté qu'il y avait à décider de manière indiscutable du poids des différents critères entre eux, les élèves de l'Ecole des Mines ont d'ailleurs décidé de laisser la possibilité aux utilisateurs éventuels de modifier les pondérations des caractéristiques des niveaux 3 et 4[1].

- **Synthèse : Principales étapes de traduction du concept**

Cet exemple nous permet de constater que les OQADD sont des outils d'analyse multicritères assez particuliers. Il nous permet, surtout, d'identifier les différentes phases de traduction qui fournissent aux concepteurs de ses outils l'opportunité de « corseter » et de rigidifier ce concept mou qu'est le développement durable en le transformant en un objet plus « dur » et normatif. Nous retiendrons en particulier trois phases particulièrement cruciales qui font successivement intervenir une part de subjectivité dans l'interprétation du concept :

1) *la phase de choix et d'organisation des critères*, tout d'abord : les concepteurs décident de retenir un certain nombre de critères qu'ils considèrent comme faisant partie du développement durable, et ils les organisent de manière hiérarchique sous la forme d'une arborescence qui permet de décliner les critères de niveau 1 (exemple : environnement, social, économie, gouvernance, autres principes) en différentes

[1] Un ratio de cohérence est néanmoins donné pour chaque matrice afin de vérifier si les pondérations choisies ne sont pas incohérentes avec certains principes du développement durable, en particulier l'équilibre relatif entre les différentes sphères environnementale, sociale et écologique

thématiques (ressources globales, paysages, qualité de l'air, etc.) puis en questions spécifiques.

2) *La phase d'évaluation ou d'instruction*, ensuite : les évaluateurs, cette fois-ci, estiment le niveau de réponse apporté par l'action à chaque question. Là encore, une part de subjectivité importante peut s'immiscer dans le processus et influer sur les résultats.
3) *La phase d'agrégation*, enfin : les concepteurs ont prévu ou non d'agréger les résultats afin d'améliorer leur lisibilité, de rendre plus facile l'identification des secteurs faibles ou forts. Dans le cas où cette agrégation est effectuée, il convient d'effectuer une pondération des différents critères. Cette phase revêt alors une importance cruciale dans le processus de traduction du concept de développement durable en donnant une importance plus ou moins forte à tel ou tel critère par rapport à tel ou tel autre.

De manière chronologique, la part de subjectivité incombe successivement aux concepteurs de l'outil (phase 1 et 3) et à ses utilisateurs (phase 2… et parfois phase 3 lorsque la pondération est ajustable). La Figure 38 synthétise ces différentes étapes.

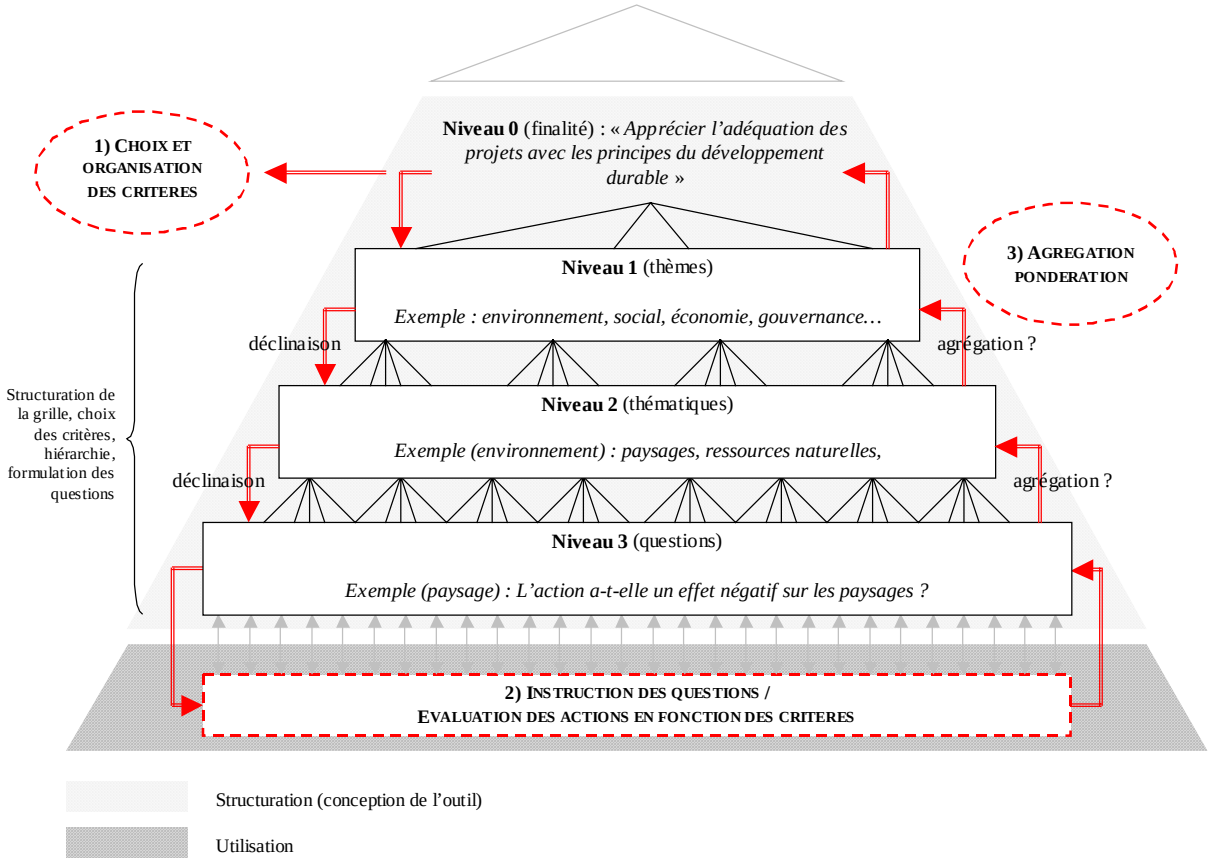


Figure 38 : Les OQADD, du concept « mou » à l'outil opérationnel « dur » : trois phases de traduction du développement durable (« corsetage »)

Nous voilà donc armés de quelques éléments méthodologiques qui nous permettent dès à présent d'y voir un peu plus clair dans les différentes phases de conception et d'utilisation d'un OQADD. Il aurait sans doute été utile d'approfondir la très intéressante question de l'aide multicritère à la décision si l'objet de cette recherche avait été la conception d'un nouvel outil. Nous aurons l'occasion de constater que les OQADD développés sur le terrain sont néanmoins assez éloignés de l'image idéale que l'on peut se faire d'un outil d'aide multicritère à la décision à la lecture de la littérature spécialisée : ce survol de la discipline et les quelques grandes lignes que nous en avons tirées sont donc largement suffisants pour que nous puissions dès à présent confronter ces quelques règles à la réalité du terrain.

3.2.3 Les OQADD de la théorie au terrain : éléments de bilan et tentative de typologie

Nous l'avons déjà largement évoqué, le développement durable est arrivé dans les collectivités locales sans pour autant soulever un enthousiasme général. En France (ce « pays des 36.000 communes »), douze ans après le Sommet de la Terre, le pourcentage de collectivités locales s'étant engagées dans une démarche stratégique de type Agenda 21 est infime (moins de 1 %). Comme nous l'avons également remarqué, la question de l'évaluation ne semble guère soulever davantage d'enthousiasme. On ne s'étonnera donc pas de constater que les outils d'évaluation en matière de développement durable ne sont pas encore légion.
Rares : voilà donc la première caractéristique qui pourrait définir ces outils. Depuis la fin des années 1990, pourtant, ils émergent discrètement : parfois à l'initiative d'associations, parfois à l'initiative de collectivités ou d'autres organismes publics. Faire un premier bilan de ces outils n'est pas chose facile. La démarche de recensement que nous avons initié est détaillée dans le chapitre 4. Nous nous contenterons ici de commenter quelques-uns des résultats que nous avons obtenu, avant d'essayer de dresser une ébauche de typologie de ces OQADD. Constatant qu'ils répondent imparfaitement à la notion d'évaluation et à celle d'aide à la décision multicritère, nous justifierons ensuite l'intitulé que nous leur avons donné.

- **Présentation générale des expériences de terrain**

Chaque démarche de conception d'OQADD recensée a fait l'objet d'une fiche de description complète, incluant diverses informations (organisme, contact, titre de l'outil, date de conception, contexte, objet... : cf. Chapitre 4 pour le détail méthodologique). Nous renvoyons donc directement le lecteur à ces informations pour davantage de précisions (Annexe 7).

Quelques précisions sur les critères de sélection de notre échantillon

Comme évoqué précédemment, notre méthode d'enquête est détaillée un peu plus loin (chapitre 4). Au total, 33 démarches d'OQADD ont été retenues dans notre échantillon final. Les critères qui nous ont permis de sélectionner les démarches touchent à la fois :

- à la géographie : nous nous sommes intéressés principalement au territoire français. Notons tout de même qu'afin d'étoffer l'échantillon des rares outils et témoignages que nous avons pu identifier en France, il nous a paru opportun au cours de notre recherche d'intégrer quelques-uns des outils développés chez nos voisins helvétiques (4 démarches recensées proviennent ainsi de Suisse alémanique[1]).
- aux types de destinataires des outils (utilisateurs potentiels) : nous avons intégré dans l'échantillon final les OQADD qui étaient potentiellement à destination des collectivités locales ou des acteurs locaux de l'aménagement du territoire. Nous avons exclu les démarches visant à l'évaluation des documents de contractualisation entre l'Etat et les Régions, qui ne concernent qu'indirectement les collectivités.
- aux types de concepteurs des outils : ces concepteurs sont soit des collectivités, soit des administrations d'Etat, soit des associations travaillant avec des collectivités sur ces questions de développement durable. Les rares outils mis au point par des bureaux d'études et utilisés de manière « experte » n'ont pas été comptabilisés[2].

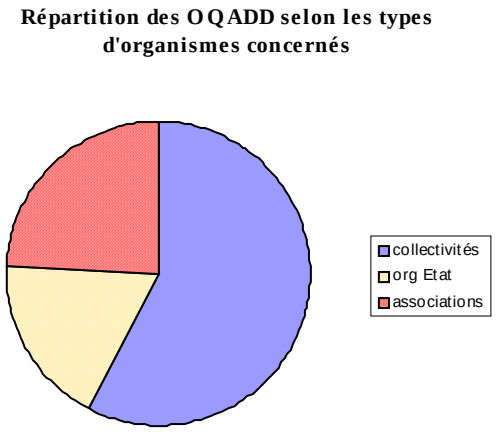
Précisions que certains organismes n'ont pas souhaité être recensés dans ce bilan et/ou ne nous ont pas fourni d'informations suffisantes.

[1] Notons que, si nous avons essayé d'être à peu près exhaustif dans notre bilan « français », il est par contre probable que d'autres démarches aient pu nous échapper sur le territoire suisse.
[2] Soulignons tout de même que des bureaux d'études ont souvent pris part à la conception des outils étudiés, jouant même dans bien des cas un rôle central…

Au total, 33 démarches d'OQADD ont donc été identifiées, dont certaines n'étaient pas totalement abouti (4 sur 33) au mois d'avril 2004 (date de fin du recensement).

Principales caractéristiques de l'échantillon

Le Tableau 12 reprend sous une forme synthétique, et en indiquant la répartition en pourcentages correspondants, les différentes caractéristiques sus-mentionnées (nation, type d'organisme concerné et état d'avancement). Il nous permet notamment de constater que la plupart des OQADD ont été conçus à l'initiative des collectivités (19 sur 33), largement devant les associations (8 sur 33) et les organismes d'Etat (6 sur 33).



Caractéristiques	Nombre d'OQADD	%
Collectivités	19	57,6
Org. Etat	6	18,2
Associations	8	24,2
Total	*33*	*100,0*
France	29	87,9
Suisse	4	12,1
Total	*33*	*100,0*
Opérationnelle	29	87,9
En cours	4	12,1
Total	*33*	*100,0*

Tableau 12 : Répartition des OQADD selon les types d'organismes concernés, les pays et l'avancement des démarches

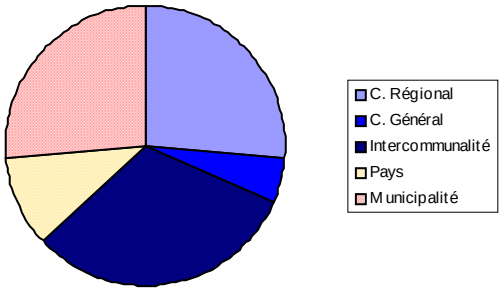
Comme l'illustre le Tableau 13, la répartition entre types de collectivités est plutôt homogène : les démarches identifiées se partagent assez équitablement entre Conseils régionaux[1] (5 sur 19), Intercommunalités[2] (6 sur 19) et Municipalités[1] (5 sur 29). Un seul

[1] L'échantillon concerne trois Conseils régionaux français : Région Centre, Nord Pas-de-Calais et Guyane. Nous avons inclus dans cette catégorie deux cantons suisses (Genève et Vaud) dont les statuts et les compétences diffèrent notablement des Conseils régionaux français, mais dont la maille géographique et administrative se rapproche tout de même de celle des Régions.

[2] Communautés urbaines de Lyon, Lille, Dunkerque et Bordeaux, Communautés d'agglomération de Bayonne – Anglet – Biarritz et du Val d'Orge

Conseil Général est représenté[2], et deux structures de type « Pays[3] » ont été inclues dans l'échantillon (comptabilisées comme « intercommunalités »). Il n'est pas inintéressant de remarquer au passage que la taille des collectivités en question est quant à elle très variable : elle va d'environ mille habitants pour une municipalité suisse (Gryon) à plus d'un million d'habitants pour certaines municipalités et/ou communautés urbaines françaises (Marseille, Grand Lyon).

Répartition des OQADD selon le type de collectivités concernées



Type de collectivité	Nombre d'OQADD	%
C. Régional	5	26,3
C. Général	1	5,3
Intercommunalité	6	31,6
Pays	2	10,5
Municipalité	5	26,3
Total	*19*	*100,0*

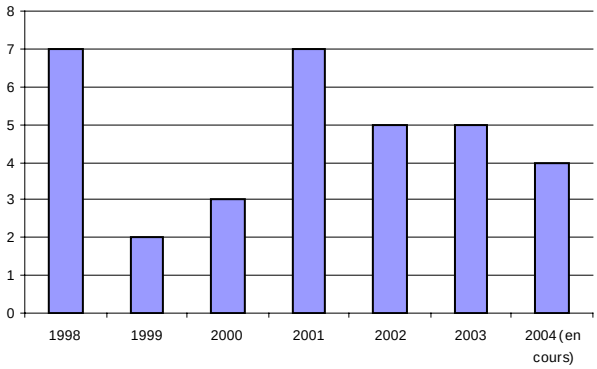
Tableau 13 : Répartition des OQADD selon le type de collectivités locales

Les associations ayant mis en œuvre des OQADD sont pour la plupart des organismes travaillant régulièrement avec les collectivités sur ces questions de développement durable : Agences régionales de l'environnement (ARPE Midi-Pyrénées, Rhônalpénergie-Environnement, ARENE Ile-de-France), associations locales (Observatoire Mont-Blanc Léman du développement durable, Alsace Qualité Environnement), ou à vocation nationale (Centre d'Etudes et de Ressources sur le Développement Durable : CERDD, Association des Pratiques de Développement Durable : APDD).
Le dernier groupe, intitulé « organismes d'Etat », regroupe des structures comme l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME national, et ADEME délégation régionale Aquitaine), les Centres d'Etude Technique de l'Equipement (CETE, du Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la mer), le Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme (CERTU), le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD, ex MATE) ou encore le SGAR Franche-Comté.

---

[1] Vevey et Gryon (CH), Marseille, Athis-Mons et Grenoble (F)
[2] Conseil Général de l'Essonne
[3] Contrats de Développement de la région Rhône-Alpes (CDRA) Grésivaudan et Alpes-Sud-Isère

Parmi les autres caractéristiques générales susceptibles de nous intéresser dans le cadre de ce rapide tour d'horizon, on pourra noter par exemple la date de création des différents outils (Tableau 14), même si ces données sont assez difficilement interprétables : l'évolution dans le temps ne permet pas de mettre en évidence une tendance nette à l'augmentation ou à la baisse du nombre de démarches (d'autant plus que l'année 2004 est tronquée du fait de la date de fin du recensement des OQADD et de la difficulté d'identifier des démarches n'ayant pas encore abouti).



Date création	Nombre d'OQADD	%
1998	7	21,2
1999	2	6,1
2000	3	9,1
2001	7	21,2
2002	5	15,2
2003	5	15,2
2004	4	12,1
Total	*33*	*100,0*

Tableau 14 : Répartition des OQADD selon leur date de création

Ce rapide survol nous permet d'emblée de réaliser la diversité des organismes concernés ainsi que la grande hétérogénéité de leurs compétences et de leurs préoccupations potentielles. Si le premier maître mot que nous avons pu retenir pour caractériser les OQADD est la « rareté » (rareté des démarches), le second mot clé est indéniablement l' « hétérogénéité »… Un terme qui, nous allons le voir, s'impose d'autant plus lorsqu'on se penche de plus près sur la finalité et la forme de ces outils.

- **La finalité des OQADD : des outils d'évaluation des politiques publiques ?**

Conformément à ce que nous avons pu constater précédemment, l'évaluation des politiques publiques offre un canevas méthodologique relativement stabilisé susceptible de nous permettre d'opérer un premier tri au sein des différents OQADD identifiés. Considérer les OQADD comme des outils d'évaluation des politiques publiques revient dans un premier temps à se poser deux types de questions à leur égard :

- quel est leur objet (dans la segmentation que nous avons retenu : politique – programme – action / projet) ?
- quel est le type d'évaluation effectué (en fonction du moment, des finalités et des destinataires).

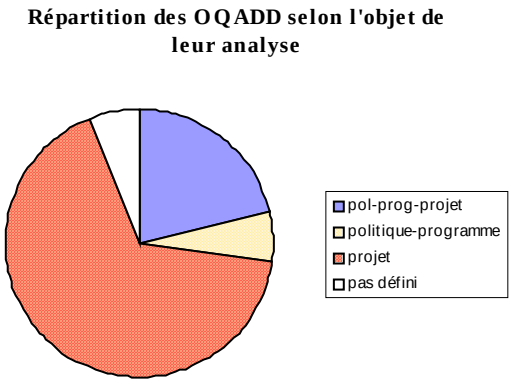
Une « évaluation » essentiellement axée sur les projets/actions

Qu'en est-il, en premier lieu, des objets auxquels les OQADD sont censés s'appliquer ? Ces outils servent-ils à analyser des politiques et des programmes de manière globale, ou se contentent-ils plutôt d'un champ d'analyse plus restreint, limité aux projets et/ou aux actions ? Peut-on vraiment parler de « politiques publiques » ou le terme est-il trop large ?

Comme l'illustre le Tableau 15, la réponse à ces questions est, pour le coup, assez franche et nette : la grande majorité des OQADD identifiés (22 sur 33, soit les deux tiers) ont été conçus dans le but d'être utilisés sur des projets.

7 autres outils ont une destination plus large et sont censés être suffisamment flexibles pour pouvoir être utilisés aussi bien afin d'analyser des politiques que des programmes ou encore des projets. On peut se demander si ces outils parviennent effectivement à effectuer cet exercice de grand écart et d'extrême flexibilité qui consiste à pouvoir évaluer à la fois des politiques et des projets/actions… On peut même se poser la question de la pertinence d'une telle volonté (faut-il analyser selon les mêmes critères de transversalité, par exemple, une stratégie et une action découlant de cette stratégie ?). Restons-en pour l'instant aux faits et constatons simplement que ces outils « passe-partout » existent bel et bien.

Enfin, deux OQADD (seulement) semblent avoir une vocation vraiment tournée vers l'analyse des politiques et des programmes.



Objet de l'analyse	Nombre d'OQADD	%
pol-prog-projet	7	21.2
politique-programme	2	6.1
projet	22	66.6
pas défini	2	6,1
Total	*33*	*100,0*

Tableau 15 : Répartition des OQADD selon l'objet principal de leur analyse

Cette tendance nette des OQADD à se concentrer sur les projets, et non sur les stratégies, soulève évidemment bien des interrogations sur lesquelles nous aurons largement l'occasion de revenir dans le Chapitre 4. Elle nous oblige en tout cas à une grande prudence quant à l'utilisation de certains termes : considérer de manière indéterminée les OQADD comme des outils d'analyse des « politiques publiques » serait certainement abusif. Tout au plus peut-on parler, de manière générique, de « politiques et / ou projets » (tout en gardant en mémoire qu'il s'agit bien peu souvent de politiques au sens large).

Evaluation, vous avez dit évaluation ?

Ce premier bémol nous amène à présent à nous poser la question de la « qualité » de l'évaluation qui est proposée par les OQADD. Là encore, l'hétérogénéité des démarches nous empêche toute généralisation. Reprenant les critères proposés par le Conseil Scientifique de l'Evaluation pour déterminer les caractéristiques d'une démarche d'évaluation (Tableau 8), nous pouvons tout de même nous interroger successivement sur les moments, les finalités et les destinataires des démarches utilisant des OQADD.

Moment : ex-ante (a priori), in-itinere (concomitante), ex-post (a posteriori) ? On s'en souvient, la question du « moment » de l'évaluation recouvre une importance toute particulière. Rappelons à ce titre que l'évaluation des politiques publiques s'est définie en France dans le cadre d'une évolution d'une forme d'évaluation *a priori* vers une autre forme *a posteriori*. Il en résulte que l'évaluation « véritable » est plutôt considérée comme une évaluation *a posteriori*.

Critère de classification	Evaluation	
	Type	**Définition et objectif**
En fonction du **moment**	Evaluation *a priori*, ***ex-ante***, prospective	Préalable à la décision Objectif : éclairer les choix, intéressante pour les instances délibératives chargées de suggérer ou arrêter les décisions publiques
	Evaluation concomitante, ***in itinere***, *on-going*,	Réalisée au fur et à mesure de l'exécution des politiques publiques Objectif : surveiller le déroulement des actions, éviter les dérives, constater les lacunes, préconiser des ajustements et des corrections
	Evaluation *a posteriori*, ***ex-post***, rétrospective	Evaluation des décisions déjà prises Objectif : en tirer les enseignements dans le but d'une nouvelle politique

Tableau 16 : Rappel de la classification des évaluations en fonction du moment (CSE)

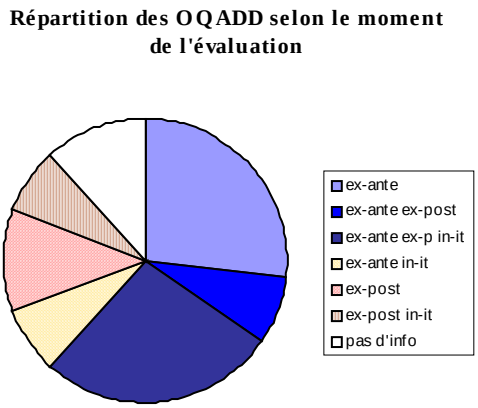
Il n'est pas toujours évident de déterminer parmi les OQADD ceux qui sont destinés à une utilisation a tel ou tel moment du processus de décision. Là encore, il faut composer d'une part avec la grande hétérogénéité des démarches, et d'autre part avec un certain flou qui entoure la véritable destination de certains outils. Comme nous l'avons vaguement évoqué à propos du cas d'école présenté précédemment, un même OQADD est susceptible d'avoir des utilisations à divers moments. C'est par exemple le cas des outils de sélection des projets, qui sont théoriquement utilisés par un jury a posteriori dans une démarche d'appel d'offre, mais qui peuvent également être mis à disposition des porteurs de projets en amont afin de les aider à mieux appréhender les attentes des commanditaires et à mieux intégrer le développement durable[1]. Il n'est pas inutile, de ce point de vue, de différencier les outils de « sélection » des autres OQADD (Tableau 17).

Type	Nombre d'OQADD	%
Sélection	7	21,2
Autre	26	78,8
Total	*33*	*100,0*

Tableau 17 : OQADD de sélection (appels à projets, documents de contractualisation) et autres OQADD

Si l'on se concentre à présent sur les outils qui ne sont pas voués à la sélection de projets, on constate que leur répartition selon le moment où ils sont censés intervenir dans le processus de décision reste encore très hétérogène (Tableau 18).

[1] L'exemple du cas d'école cité précédemment illustre par exemple cette capacité de certains outils à être utilisés à divers moments (même si, encore une fois, on peut s'interroger sur la pertinence d'utiliser un même outil pour des utilisations aussi diverses). En conclusion de leur article concernant l'évaluation des appels à projets du MATE, Christian BRODHAG et Philippe DAVOINE précisait à ce propos : « *On doit aussi noter la nécessité que les collectivités évaluées disposent de la grille d'évaluation dans la structure même du questionnaire. Ils pourraient ainsi justifier par des argumentations les objectifs remplis et ainsi faciliter la notation par les experts* », in BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) Op. cit., p. 61



Moment	Nombre d'OQADD	%
ex-ante	7	26,9
ex-ante ex-post	2	7,7
ex-ante ex-post in-it	7	26,9
ex-ante in-it	2	7,7
ex-post	3	11,5
ex-post in-it	2	7,7
pas d'info	3	11,5
Total	*26*	*100,0*

Tableau 18 : Répartition des OQADD selon le moment de l'analyse (ex-ante, in-itinere, ex-post), hors outils de sélection

La majorité des OQADD ont une vocation mixte : c'est à dire qu'ils sont censés pouvoir servir à différents moments.
On constate également que la grande majorité des OQADD vise au moins pour partie à une évaluation ex-ante : soit exclusivement ex-ante (26,9%), soit partiellement (34,6%). Dans les faits, il semble que la plupart de ces derniers outils soient en réalité très majoritairement utilisés en amont des processus de décision (cf. Chapitre 4).
Notons que quelques outils d'évaluation ex-post existent néanmoins : il s'agit essentiellement d'outils dont la vocation consiste à établir des bilans ou des diagnostics de politiques (état des lieux préalable à la réalisation d'un Agenda 21 local, par exemple).

Finalités : déontologique, gestionnaire, décisionnelle, apprentissage ? Il s'agit à présent de nous poser la question de la finalité des OQADD. Le Tableau 19 nous rappelle ce que l'on signifie par ces différentes mentions.

Critère de classification	Evaluation	
	Type	**Définition et objectif**
En fonction des **finalités** (CSE)	Evaluation **déontologique**	Rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'**imputabilité** des systèmes d'action publique (…), la finalité **informative** et la finalité **démocratique** de l'évaluation
	Evaluation **gestionnaire**	Répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre
	Evaluation **décisionnelle**	Préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique
	Evaluation **d'apprentissage** et de mobilisation	Contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs

Tableau 19 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE)

La finalité des OQADD semble encore bien plus délicate à définir que leur moment d'intervention dans le processus de décision. Rappelons à ce propos qu'il est rare qu'une démarche d'évaluation réponde à une finalité exclusive : on peut s'attendre tout au moins à ce que les OQADD aient au moins deux de ces finalités. Seules des enquêtes auprès des praticiens sont susceptibles de répondre à certaines de ces questions. Sans préjuger pour l'instant des résultats d'une telle enquête, nous pouvons d'ores et déjà avancer deux suppositions qui sous-tendent notre réflexion :

- d'une part, les OQADD répondent pleinement à des finalités d'apprentissage (ou de mobilisation) et gestionnaires : ils s'avèrent de bons outils d'appropriation du concept de développement durable et d'autoformation des membres des organisations (finalité d'apprentissage), et ils sont susceptibles de générer des demandes de réorganisation du fonctionnement des services en interne (finalité gestionnaire) ;
- en contrepartie, les OQADD ont davantage de mal à répondre aux finalités déontologique et décisionnelle : les enjeux qu'ils soulèvent sont encore mal identifiés et les valeurs qu'ils véhiculent ont du mal à s'intégrer aux logiques de décision traditionnelles.

Nous soulevons là des hypothèses qu'il s'agira bien entendu de vérifier par la suite. Mais comment faire autrement que de lancer des hypothèses au stade où nous en sommes ? La simple analyse à froid des outils recensés ne nous permet évidemment pas d'aller plus en avant dans le sens d'une identification des finalités auxquelles répondent les OQADD…

Destinataires : démocratique ou managériale ? Telles sont les deux principales destination possibles des évaluations (Tableau 20).

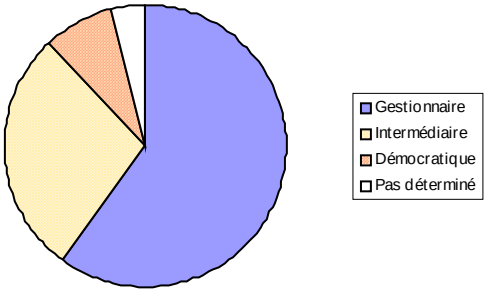
Critère de classification	Evaluation	
	Type	**Définition et objectif**
En fonction des **destinataires** (CSE)	Evaluation **démocratique**	Accroître la qualité et la transparence du débat public
	Evaluation **managériale**	Rendre plus efficace la gestion opérationnelle « au quotidien » des politiques publiques (= évaluation endoformative ?)

Tableau 20 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE)

Une fois de plus, l'une des deux fonction n'est pas exclusive de l'autre. Il s'agit davantage, en général, de tendances : soit une démarche est plutôt ouverte sur le débat public et fait intervenir différents acteurs afin de faciliter le débat démocratique, soit elle est plutôt

orientée en interne afin d'améliorer les processus de fonctionnement et de gestion opérationnelle.
En nous penchant plus spécifiquement sur les démarches engagées par les organismes publics (collectivités et organismes d'Etat), on peut essayer de classer les démarches en fonction de ce critère (Tableau 21).

Répartition des OQADD des org. publics selon le type de destinataires (tendances)



Destinataires	Nombre d'OQADD	%
Gestionnaire	15	60
Intermédiaire	7	28
Démocratique	2	8
Indéterminé	1	4
Total	25	100,0

Tableau 21 : Répartition des OQADD des organismes publics selon le type de destinataires (tendances)

La plupart des démarches semblent plutôt orientées vers une évaluation managériale, visant à améliorer la prise en compte du développement durable au sein des services. Quelques outils peuvent être considérés comme intermédiaires en cela qu'ils font intervenir à divers niveaux une certaine forme de participation et d'ouverture sur le public ou les acteurs extérieurs. Enfin, seuls deux démarches peuvent à nos yeux être véritablement considérées comme ayant une tendance démocratique plus affirmée : ces deux outils font une place large à la participation et au débat entre acteurs du territoire.

Synthèse : ni politiques publiques… ni évaluation ? Une première ébauche de typologie des OQADD

Au final, lorsqu'on se penche sur les OQADD en essayant de caractériser ces outils par rapport aux critères traditionnels qui déterminent généralement l'évaluation des politiques publiques, plusieurs conclusions semblent se dessiner.
La première d'entre elle est relative à la « qualité » des politiques publiques analysées : la plupart des OQADD conçus jusqu'à présent ont essentiellement vocation à étudier des objets touchant effectivement aux politiques, mais seulement très en aval de la segmentation traditionnelle « politique – programme – actions / projets ». Les stratégies dans leur ensemble sont encore très peu sujettes à des analyses, celles-ci ayant une nette tendance à se concentrer sur les projets. Dans la définition des politiques publiques, c'est donc plutôt « l'option basse » (projets) qui est retenue dans la plupart des cas.
La seconde conclusion touche à la « qualité » de l'évaluation. Il convient d'emblée de distinguer outils de sélection et outils « d'aide à la décision ». Les premiers n'impliquent pas

forcément des changements à l'intérieur même des organismes qui les conçoivent (ce sont les « candidats » qui doivent se plier aux règles de ces OQADD). Les seconds interrogent par contre directement les pratiques des organismes concepteurs. Parmi ces outils, la tendance semble plutôt orientée vers une évaluation ex-ante, préalable à la décision, afin d'éclairer les choix. Les évaluations a posteriori sont plus rares. Là encore, cette tendance semblerait suggérer que, dans la définition de l'évaluation, c'est ici l'« option basse » (ex-ante) qui est la plus souvent retenue.
Pourtant, une autre impression émerge également de ce tour d'horizon ; en particulier, la vocation « mixte » (pluralité des moments et/ou des objets) qui définit un grand nombre d'OQADD interroge. Peut-être s'explique-t-elle par le relatif flou dans lequel nombre de ces outils se trouvent immergés dès leur commande ? Initiés bien souvent sans objectifs explicites quant au moment de l'évaluation désiré, ni même quant à leur objet, certaines démarches aboutiraient ainsi à la création d'outils « caméléons » susceptibles d'être utilisés au gré des opportunités…

Moment \ Politique → Projet	Politique projet	Politique	*Total*
ex-post	3	2	2	*7*
e-p in-it	1	1		*2*
e-a e-p in-it	5	2		*7*
e-a e-p	3			*3*
e-a in-it	1	1		*2*
ex-ante	9			*9*
Total	*22*	*6*	*2*	*30*

Tableau 22 : Tableau croisé : répartition des OQADD selon le moment et l'objet d'évaluation

Le Tableau 22 tente de dresser une première ébauche de typologie des démarches identifiées. En croisant l'« intensité » de la politique publique (politique ➔ action) et l'« intensité » de l'évaluation (ex-post ➔ ex-ante) pour chaque OQADD, il permet de mettre en évidence la grande hétérogénéité des OQADD ainsi que la prépondérance des approches « projets » et « caméléon » (en grisé), c'est à dire offrant plusieurs possibilités de moments et/ou d'objets d'évaluation[1].

Moment \ Politique → Projet	Politique
ex-post	Sélection appels à projets	Diagnostic des politiques
« caméléons »	
ex-ante	Aide à la prise en compte du dd	

Tableau 23 : Types d'outils rencontrés selon le moment et l'objet d'évaluation

Le Tableau 23 reprend la même structure que le tableau précédent : il permet de caractériser les différents types d'outils selon le moment et l'objet d'évaluation.

[1] Notons que l'échantillon ne retient que 30 OQADD car ceux contenant une case vide (pas renseignés pour une raison ou une autre : démarches en cours, etc.) n'ont pas été pris en compte dans le tableau croisé.

Les outils utilisés ex-ante sur des projets sont voués à l'aide à la décision ou à la prise en compte du développement durable dans ces projets (*en bas à gauche*).
Les outils utilisés a posteriori des projets sont plutôt des outils de sélection (genre appel à projets), bien que ces outils puissent également être utilisés parfois en amont (mis à disposition des candidats) (*en haut à gauche*).
Les OQADD appliqués ex-post sur les politiques sont plutôt des outils de diagnostic, parfois préalables à la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable (Agenda 21) (*en haut à droite*).
Enfin, les outils qui ont une vocation « mixte » (pluralité des objets et, encore plus, des moments), sont plus difficile à caractériser ; continuons pour l'instant à les qualifier de « caméléons ».

Cette première ébauche de typologie, qui concerne la finalité des OQADD, nous amène donc à confirmer une impression persistante : à savoir que les outils recensés sont extrêmement variés et hétérogènes quant à leurs objectifs. On peut difficilement les qualifier de manière très générale comme des outils d'évaluation des politiques publiques. D'une part parce que leur objet est souvent restreint (des projets et non des politiques), et d'autre part parce qu'ils ne répondent souvent que très partiellement à la définition d'un acte d'évaluation « véritable ». Il semble que la notion d'aide à la décision soit plus appropriée pour les définir. Aide à la décision qui, de par la nature du développement durable, est forcément multicritère…

- **La forme des OQADD : des outils d'analyse multicritères ?**

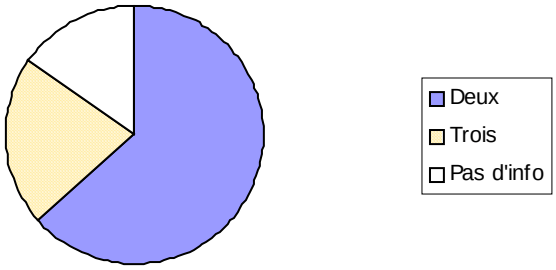
Après avoir testé la robustesse des OQADD face aux critères de classification des méthodes d'évaluation des politiques publiques, il nous incombe à présent la tâche de classer ces outils en fonction de leur caractère multicritère.
Une telle démarche revient cette fois-ci à nous poser des questions relatives aux différentes phases de conception des OQADD telles qu'énumérées précédemment : choix et organisation des critères, évaluation de l'action par rapport aux critères (instruction de l'OQADD) et agrégation des critères…

Choix et organisation des critères : une étape inévitable

Nous voilà cette fois-ci dans le cœur même du mécanisme de ces outils un peu particulier que sont les OQADD. La première étape de conception d'un tel outil consiste bien entendu à identifier un certain nombre de critères relevant du développement durable et à les articuler entre eux en les hiérarchisant. Le degré de « précision » de la grille tient donc à la fois au nombre de critères retenus et au nombre de niveaux hiérarchiques nécessaires à leur organisation (thèmes, sous-thèmes, etc.).

Nombre de niveaux : Il convient d'emblée de noter que certains OQADD sont divisés en deux parties : l'une s'attachant spécifiquement aux critères du développement durable, l'autre s'attachant à des données plus larges concernant le cadre général dans lequel s'insère le projet ou la politique (c'est le cas par exemple du cas d'école sus-mentionné qui intégrait une partie de questionnaire, la partie A., relative à la finalité du projet en dehors des considérations du développement durable). Le tiers des OQADD identifiés (11 sur 33) comprennent une telle partie de « contextualisation ». Nous nous concentrerons ici sur la partie qui s'attache plus précisément à décrire et à organiser entre eux les critères spécifiques au développement durable.
Les OQADD identifiés sont tous divisés en deux ou trois niveaux (hors le niveau 0 qui correspond à la finalité de l'évaluation et à l'agrégation totale des critères).

Répartition des OQADD selon le nombre de niveaux de la grille d'AMC



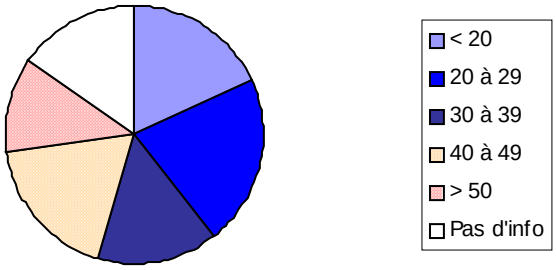
Nombre de niveaux	Nombre d'OQADD	%
Deux	21	63,6
Trois	7	21,2
Pas d'info	5	15,2
Total	*33*	*100,0*

Tableau 24 : Répartition des OQADD selon le nombre de niveaux de la grille d'analyse multicritère

21 OQADD sur 33 sont organisés en deux niveaux hiérarchiques, et 7 OQADD le sont en trois niveaux. Ces niveaux portent des intitulés très divers selon les outils. Un exemple d'organisation peut être le suivant : « thèmes ➔ sous-thèmes (ou thématiques) ➔ critères » ou encore « domaines ➔ sous-domaines ➔ critères ».
Le niveau 1 est subdivisé en un nombre assez variable d'éléments, pouvant aller de 3 éléments (en général le triptyque « économie – social – environnement ») à 14, pour une moyenne de 5,3 éléments pour l'ensemble des OQADD.
Le niveau 2 est subdivisé quant à lui en un nombre encore plus hétéroclite de variables, allant 6 à 62 éléments (pour une moyenne de 26 éléments).
Enfin, le niveau 3 comprend de 28 à 83 critères (pour une moyenne de 48 critères pour les 7 OQADD concernés par ce niveau).

Nombre de critères : Les OQADD recensés s'organisent donc en deux à trois niveaux pour répartir de manière hiérarchique et organisée un nombre total de critères allant de 10 à 83. Plus de la moitié des OQADD comptent moins de 40 critères (pour une moyenne générale d'environ 33 critères par grille et un écart type de 16,8). Le Tableau 25 classe les OQADD en fonction du nombre de critères dont ils sont composés ; il fait apparaître une répartition très équitable des OQADD entre les différentes classes constituées (<20 - 20 à 29 – 30 à 39 – 40 à 49 - >50).

Répartition des OQADD selon le nombre de critères identifiés



Nombre de critères	Nombre d'OQADD	%
< 20	6	18,2
20 à 29	7	21,2
30 à 39	5	15,2
40 à 49	6	18,2
> 50	4	12,1
Pas d'info	5	15,2
Total	*33*	*100,0*

Tableau 25 : Répartition des OQADD selon le nombre de critères énumérés dans leurs grilles d'AMC

Le nombre de niveaux et de critères donne une première indication de la complexité d'instruction des outils en question… mais une partie seulement. A elles seules, ces deux informations sont effectivement trop partielles pour révéler véritablement cette complexité : un critère peut aussi bien donner lieu à une seule question qu'à une multitude. Au-delà des critères et de leur organisation, c'est donc à la question de la forme que prend l'instruction de ces grilles d'AMC qu'il faut nous attaquer.

Evaluation et instruction de l'OQADD : une première « cassure »

Les critères énumérés prennent le plus souvent la forme d'un questionnement. Ces questions interrogent l'action analysée, et l'instructeur est censé apporter une réponse à chacune de ces questions. Le mode de formulation des questions et le type de réponses à apporter sont donc des facteurs importants à prendre en compte.

Questionnement systématique ou non ? A ce stade, la première différence entre les OQADD concerne le mode de formulation des questions à partir de l'énoncé du critère. Les concepteurs ont alors le choix entre deux formules : soit les critères sont énumérés sous la forme d'un tableau avec des types de questions systématiques (se répétant pour chaque critère, avec des formes de réponses identiques), soit des questions spécifiques sont posées pour chaque critère (avec des types de réponses qui peuvent être différentes).
Le Tableau 26 représente une partie d'un OQADD ayant choisi pour option la répétition systématique des questions pour chaque critère énuméré. Il est à noter que la première question concernant la prise en compte du critère dans l'action analysée propose une case d'échappatoire au cas où le critère ne concernerait pas du tout le projet en question (option qui est assez fréquente dans les OQADD).

CRITERES DEVELOPPEMENT DURABLE	**Le critère est-il pris en compte aujourd'hui ?**			**Considérez-vous que ce critère doive être mieux pris en compte ?**		**Existe-t-il des obstacles à une meilleure prise en compte de ce critère ?**	
	OUI	**NON**					
SATISFACTION DES BESOINS HUMAINS		**Pas du tout**	**ne concerne pas la politique**	OUI	NON	OUI Lesquels?	NON
1-Amélioration de la qualité des services et équipements							
2-etc.							

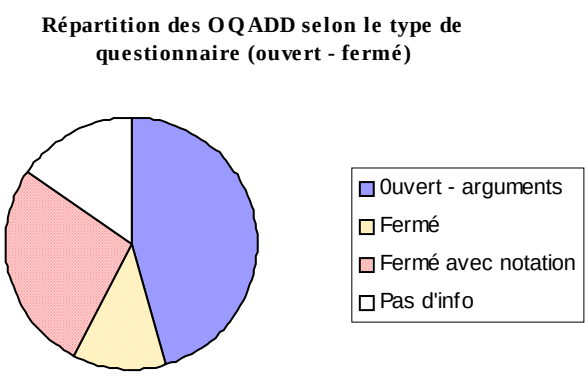
Tableau 26 : Exemple de questionnement systématique à partir d'un critère

Le Tableau 27 montre quant à lui que la plupart des OQADD ne fonctionnent pas sur un tel mode de questionnement systématique, même si la proportion d'outils basés sur ce modèle n'est pas négligeable.

Mode de questionnement	**Nombre d'OQADD**	**%**
Systématique	11	33,3
non systématique	17	51,5
Pas d'info	5	15,2
Total	*33*	*100,0*

Tableau 27 : Répartition des OQADD selon le type de questionnement (systématique ou non)

Questions ouvertes ou fermées ? On pourrait trouver naturel que, comme pour tout autre formulaire, les questions puissent être posées soit de manière ouverte (réponse libre avec argumentation) soit de manière fermée (réponses à cocher parmi un choix limité). Pourtant, dans le cas d'une grille d'analyse multicritère, cette question ne devrait pas se poser : l'acte qui consiste à transformer l'appréciation du niveau de réponse à chaque question en une note (codage + pondération) est indispensable pour pouvoir opérer les étapes suivantes d'agrégation des critères. Or, le Tableau 28 nous montre clairement que la plupart des OQADD se présentent plutôt sous la forme questions ouvertes (16 sur 33). 13 OQADD sur 33 utilisent au contraire majoritairement des questions fermées, dont seulement 9 passent par un stade de notation ou de gradation des réponses (type ++, +, =, – et —, par exemple).



Type de questionnaire	Nombre d'OQADD	%
0uvert - arguments	16	45,5
Fermé	4	12,1
Fermé avec notation	9	27,3
Pas d'info	5	15,2
Total	*33*	*100,0*

Tableau 28 : Répartition des OQADD selon le type de questionnaire (ouvert, fermé)

Ces chiffres montrent clairement que la plupart des OQADD sont loin de pouvoir être considérés comme des outils d'analyse multicritère « parfaits ». Contrairement à notre cas d'école, la plupart des outils identifiés s'en limitent à une organisation des critères et à une formulation des questions relatives à ces critères sans véritable évaluation (au sens stricte qui consisterait à donner une valeur chiffrée permettant de comparer ensuite entre elles les valeurs obtenues pour chaque critère). Parler d'outil d'évaluation et/ou d'analyse multicritère paraît dès lors un peu abusif. Tout au plus faut-il dans ce cas-là faire référence à des outils de questionnement.
Il va sans dire, cette première cassure importante vis-à-vis des règles de conception des outils d'AMC est lourde de conséquences quant au reste du déroulement du processus…

Agrégation et pondération : des questions qui dérangent ?

On l'aura compris, les questions relatives à l'agrégation et à la pondération des critères ne se posent plus à partir du moment où les réponses apportées aux questions ne débouchent pas sur une gradation des niveaux de réponses (et donc sur une « notation »).

Agrégation des critères : Parmi les OQADD qui ont fait le choix de graduer les réponses apportées aux questions, 6 opèrent une agrégation de ces données (Tableau 29). La très grande majorité des démarches identifiées ont donc refusé d'avancer dans le processus jusqu'à ce stade d'agrégation des critères, préférant en rester à une batterie de questions.

Agrégation des critères	Nombre d'OQADD	%
Agrégation	6	18,2
Pas d'agrégation	22	66,7
Pas d'info	5	15,2
Total	*33*	*100,0*

Tableau 29 : Répartition des OQADD selon le type d'agrégation des critères

Pondération des critères : Quant à la pondération, la situation est encore plus délicate. Ainsi, si le choix de la notation paraît déjà difficile à faire pour les praticiens, il faut croire que celui de la pondération des critères est un dilemme encore bien plus grave puisqu'au total, parmi l'ensemble des démarches recensées, seul un OQADD propose un système de pondération… Ce qui signifie évidemment que les autres outils ayant choisi d'agréger des critères le font sans pondération.
Si la plupart des théoriciens de l'aide multicritère à la décision considèrent la somme pondérée comme une approche trop simpliste, force est de constater en tout cas que cette option semble également poser problème aux praticiens sur le terrain…

Synthèse : les OQADD, des outils d'analyse multicritère très imparfaits

On le constate aisément à l'énumération de ces derniers points, les OQADD apparaissent comme des outils d'analyse multicritère très imparfaits. Loin du canon proposé par les modèles théoriques, la plupart des OQADD développés sur le terrain se cantonnent à la formulation d'un certain nombre de critères qui sont ensuite organisés entre eux à travers une structure hiérarchique arborescente en deux ou trois niveaux. Le nombre de critères retenus est assez variable, allant de 10 à 83 éléments (pour une moyenne d'environ 33 critères). Lors de cette première phase de conception (choix des critères et organisation hiérarchique), ont peut dire à peu de choses près que les principales étapes qui consistent à établir la structure de l'outil (son architecture générale) correspondent assez bien à ce que l'on pouvait attendre d'un outil multicritère.
En revanche les étapes suivantes s'avèrent moins « abouties ». Le Tableau 30, qui croise respectivement les données relatives au type de questionnement, d'une part, et celles concernant le degré d'agrégation des critères, d'autre part, illustre assez bien la « perte en ligne » qui s'effectue tout au long du processus qui devrait mener vers l'étape finale de pondération des critères.

Agrégation **Questions**	**Pas d'agrég.**	**Agrégation**	**Pondération**	***Total***
Fermées - notation	5	4	1	9
Fermées	2	2		4
Ouvertes – arguments	16			16
Total	*23*	*6*	1	*29*

Tableau 30 : Tableau croisé : répartition des OQADD selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation

La plupart des OQADD se contentent de décliner les critères en questions ouvertes, sans estimation d'un niveau de réponse (codage) et donc sans notation. Il en résulte pour ces outils une impossibilité de comparaison entre critères, et donc d'agrégation.
Quelques outils passent néanmoins ce stade de l'agrégation, mais en général sans effectuer de pondération entre les critères. Seul un outil, au final, accomplit l'exercice dans son intégralité en allant jusqu'à cette phase finale de pondération.

Agrégation Questions	Pas d'agrég.	Agrégation	Pondération
Fermées - notation	Evaluation non agrégée	Evaluation non pondérée	Evaluation pondérée
Fermées	Analyse		
Ouvertes - arguments	Questionnement Lecture		

Tableau 31 : Type d'outils rencontrés selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation

Le Tableau 31 reprend la même structure que le tableau précédent : il permet de caractériser les différents types d'outils selon la forme du questionnement (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation et de pondération.
Les outils constitués de questions ouvertes et/ou nécessitant plutôt une argumentation (la majorité des OQADD) pourraient être qualifiés globalement d'outils de questionnement ou de lecture. Ils visent à interroger les projets et/ou politiques afin de voir si ceux-ci ont effectivement pris en compte les différents aspects du développement durable… un peu à la manière d'un « pense-bête » (*en bas à gauche*).
Les outils formulant à partir des critères des questions fermées mais non codées, c'est à dire ne donnant pas lieu à une notation, ont à peu de chose près le même rôle que les précédents. Nous les qualifions, de manière un peu arbitraire et pour les distinguer, d'outils d'analyse (« *étude faite en vue de discerner les différentes parties d'un tout* » selon le Petit Larousse) (*ligne du milieu à gauche*).
Les outils déclinant les critères en questions fermées permettant une notation (codage), sont qualifiés globalement d'outils d' « évaluation ». Ils correspondent plus ou moins aux canons de l'analyse multicritère selon le degré d'agrégation et de pondération des critères (*en haut, de gauche à droite*).

Cette seconde ébauche de typologie, qui concerne cette fois-ci la forme des OQADD (et non plus leur finalité), nous conduit donc à constater une fois de plus une certaine hétérogénéité parmi les outils étudiés. Tout comme il paraissait abusif de qualifier la plupart des OQADD de véritables outils d'évaluation des politiques publiques, il semble difficile de les définir de manière uniforme comme des outils d'analyse multicritère au plein sens du terme : si leur architecture globale (choix des critères, articulation arborescente) correspond assez bien à cette définition, l'absence récurrente de systèmes de notation, d'agrégation et de pondération des critères retenus en font des outils d'AMC finalement… très imparfaits.

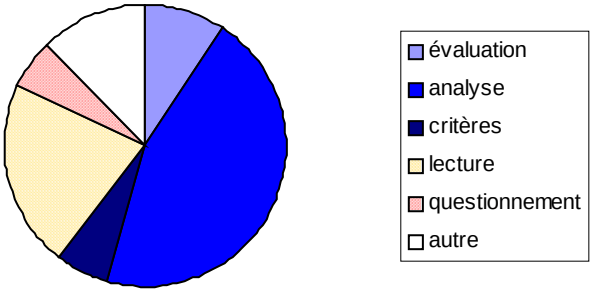
- **Synthèse : éléments de typologie et définition des OQADD**

Considérer a priori les OQADD comme des objets dont la *finalité* serait l'évaluation des politiques publiques, et dont la *forme* serait celle d'outils d'analyse multicritère nous a finalement permis d'énumérer quelques caractéristiques susceptibles de nous aider à dresser une première ébauche de typologie.

Tout d'abord, concernant leur finalité, nous avons pu constater que ces outils n'étaient pas a priori destinés systématiquement à une évaluation stricto-sensu (au sens où nous avons pu définir l'évaluation précédemment). De fait, très peu de ces outils se réfèrent explicitement au terme d'évaluation. Le Tableau 32 illustre ce phénomène et montre à quel point ce terme

est peu utilisé dans les intitulés : seuls 3 OQADD sur 33 s'autoproclament « outils d'évaluation ». La grande majorité des OQADD préfèrent se référer à des notions plus vagues : lecture, questionnement, analyse…

Répartition des OQADD selon leur intitulé



Intitulé	Nombre d'ODAQQ	%
évaluation	3	9,1
analyse	15	45,5
critères	2	6,1
lecture	7	21,2
questionnement	2	6,1
autre	4	12,1
Total	*33*	*100*

Tableau 32 : Répartition des OQADD selon leur type d'intitulé

Ces termes semblent effectivement mieux représenter la finalité de la plupart des OQADD. A part quelques cas spécifiques, dédiés à la sélection de projets ou au diagnostic de politiques, la majorité de ces outils ont comme objet l'aide à la décision en amont. Mais là encore, il semble que cette notion ne corresponde pas forcément pleinement au dessein exact de tels dispositifs. Le développement durable est le plus souvent considéré comme un « supra-critère » auquel les utilisateurs des OQADD viennent confronter leurs projets ou politiques (ces derniers répondant le plus souvent à des systèmes de valeurs qui ne correspondent qu'en partie seulement au système de valeurs du développement durable). En termes de finalités, on pourrait plutôt classer ces OQADD dans une catégorie un peu à part : celle de « l'aide à la prise en compte d'un facteur exogène » (l'aide à la prise en compte du développement durable, en l'occurrence) dans les projets (plus rarement dans les politiques).

Cette tendance en termes de finalités a bien entendu des conséquences sur la forme que prennent ces dispositifs, comme nous venons de l'évoquer. A part là encore quelques cas, les OQADD sont pour la plupart des outils d'analyse multicritère incomplets qui se cantonnent à une position de questionnement, d'interrogation, sans aller bien au-delà de cette mise en perspective un peu globale.

Les OQADD ne sont donc ni tout à fait des objets d'évaluation, ni tout à fait des outils d'aide à la décision, ni encore vraiment des instruments d'analyse multicritère… Et dans le même temps, force est de constater qu'ils sont un peu tout cela à la fois.

Il résulte évidemment de ces nombreuses approximations un certain flou. Comment définir, au final, les OQADD ? Comment dresser une typologie d'outils dont la caractéristique la plus frappante est justement… l'hétérogénéité ? La Figure 39 essaie de répondre à cette dernière question en rapprochant finalités et formes des OQADD : elle synthétise, à partir des éléments cités dans les pages précédentes, le cheminement qui mène de la détermination de la finalité de la démarche (à partir des questions « quoi » et « quand » analyse-t-on ?) au choix de la forme de l'outil.

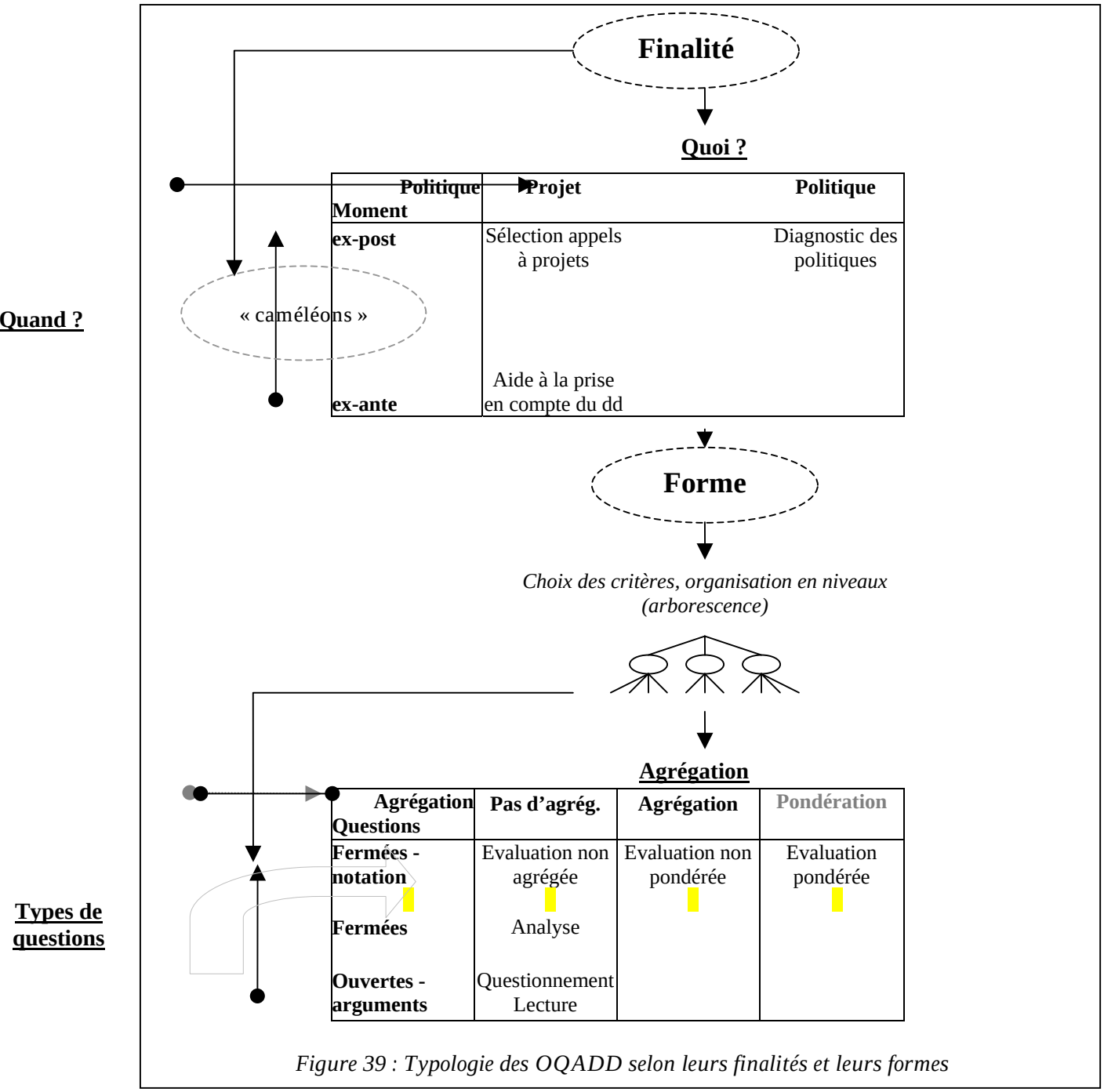


Figure 39 : Typologie des OQADD selon leurs finalités et leurs formes

Partant des principales caractéristiques de fond et de forme constatées et décrites ci-dessus, et prenant en compte la très grande hétérogénéité des outils recensés, nous conclurons finalement cette réflexion en donnant la définition des OQADD suivante (Encart 18) :

Encart 18 : Proposition de définition des OQADD

« 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. »*

Du questionnement des projets à l'évaluation des politiques : un chemin encore long…

L'évaluation des politiques des collectivités en matière de développement durable semble ne pas devoir échapper à certains écueils rencontrés avant elle par l'évaluation environnementale. En particulier, il apparaît que la plupart des outils développés sur le terrain se concentrent plus facilement sur des projets et des actions plutôt que sur les plans et programmes desquels ces projets et actions découlent. Il en résulte une impression ambiguë : le développement durable semble être considéré par les collectivités comme un critère englobant, presque exogène, dont la légitimité locale ne serait pas suffisante pour qu'il soit intégré plus en amont dans la prise de décision.

Cette absence de légitimité « démocratique » s'accompagne par ailleurs d'un certain manque de légitimité scientifique et technique. En effet, les rares outils développés sur le terrain l'ont été de manière très empirique, souvent à mille lieues des canons proposés par les théoriciens de l'évaluation ou de l'aide à la décision. Prenant généralement la forme d'outils multicritères très imparfaits, leurs aspects sont aussi multiples que leurs objectifs variés. Plutôt que d'évaluer, ou même d'aider à la prise de décision, il semble que la plupart des outils n'aient pour objectif que de questionner, de confronter des pratiques anciennes à un concept nouveau.

En conclusion, parler d' « évaluation des politiques publiques » dans ce cadre paraît trop ambitieux. Sans doute la notion de « questionnement des projets » est-elle plus représentative de la réalité. Ce double glissement sémantique (de l'évaluation au questionnement, puis des politiques aux projets) est évidemment lourd de sens. Il illustre à quel point l'évaluation des politiques des collectivités au regard des critères du développement durable est encore aujourd'hui une question en devenir.

Finalement, le principal mérite des outils développés sur le terrain consiste pour l'instant à essayer de rendre concret et pragmatique, sous la forme d'une énumération de critères organisés et hiérarchisés, un concept qui par ailleurs est encore largement perçu comme flou, ambigu et difficile à appréhender. Au-delà de la diversité de formes et de finalités des OQADD, sur laquelle nous avons largement insisté jusque là, c'est donc sur le fond que ces outils nous interpellent à présent : quel contenu, quelle perception du développement durable nous révèlent-ils ?

3.3 Les OQADD, une image du développement durable tel qu'il est perçu par les acteurs locaux : un consensus « mou » ?

Dans un article portant sur l'évaluation monétaire du développement durable, Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER[1] émet l'hypothèse intéressante selon laquelle à chaque type d'approche évaluative correspondrait une forme de durabilité (« très faible » à « très forte »). Ainsi, selon elle, l'évaluation contingente correspondrait à la vision d'une durabilité très faible, tandis que l'analyse multicritère concorderait davantage avec une approche de la durabilité forte (l'approche de la durabilité très forte ayant à son avis plutôt tendance à renier toute forme d'évaluation) (Tableau 33).

Type de durabilité	Paradigme théorique	Evaluation correspondante
Très faible	Courant néoclassique	Méthode d'évaluation contingente traditionnelle
Faible	Courant de l'Ecole de Londres	Méthode d'évaluation contingente modifiée
Forte	Courant de l'écologie économique	Evaluation multicritère
Très forte	Courant de l'écologie profonde	Incompatibilité avec le principe d'évaluation

Tableau 33 : Les types de durabilité et l'approche évaluative correspondante, selon Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER (2000)

Suivant dans son raisonnement Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER, nous admettrons pour notre part volontiers que le principe même d'évaluation monocritère de type monétaire correspond plutôt à une vision faible voire très faible de la durabilité. Il nous semble par contre que l'évaluation multicritère peut tout aussi bien refléter une approche faible de la durabilité qu'une approche forte. Le cas des indicateurs agrégés cités précédemment, en particulier ceux développés respectivement par les Amis de la Terre et le Forum Economique Mondial de Davos (Tableau 2, Chapitre 1) est une parfaite illustration de cette capacité des approches multicritères à s'émanciper d'un courant de pensée pour refléter avant tout la vision du développement durable des concepteurs ou commanditaires de l'outil d'évaluation en question. Les problèmes fondamentaux posés par les étapes de choix des critères, d'évaluation des actions, et surtout de pondération et d'agrégation font qu'à chaque moment l'outil d'analyse peut être orienté vers une approche de la durabilité faible ou forte[2]. L'analyse multicritère n'est donc certainement pas en soi une garantie d'approche de la durabilité forte, mais plutôt un vecteur de traduction du concept de développement durable vers l'une ou l'autre de ces approches.

La problématique telle qu'elle est formulée par Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER pose par ailleurs dans notre contexte un autre problème qui tient au fait que le découpage traditionnel des approches de la durabilité, de « très faible » à « très forte », exclut une approche plus

[1] ROUSSEAU-DE VETTER (2000) *Pourquoi et comment l'évaluation monétaire peut-elle servir localement la problématique du développement durable ?* in ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) Op. cit., pp. 108-141

[2] Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER l'admet d'ailleurs implicitement en ce qui concerne cette dernière étape de pondération : « *l'aspect le plus sensible de cette méthode tient dans le choix des valeurs de pondération. Ces valeurs, en l'occurrence, se doivent de refléter les préférences hiérarchisées de la collectivité (…) et c'est sans doute la révélation de ces préférences qui pose le plus problème* », in ROUSSEAU-DE VETTER (2000) Op. cit., p. 115

consensuelle[1]. Or nous émettons précisément l'hypothèse selon laquelle, à travers ces outils d'évaluation multicritère très imparfaits, les acteurs publics locaux reflètent une telle vision consensuelle du développement durable, qui chercherait à concilier les intérêts de différents acteurs issus des sphères économiques, sociales et environnementales. Reprenant les phases de traduction du concept (choix des critères, pondération et agrégation), nous allons voir que plusieurs éléments tendent à confirmer ce sentiment…

3.3.1 Choix et classification des critères : une répartition globalement équilibrée

Il nous faut considérer les OQADD comme autant de puzzle dont les critères seraient les pièces, et dont l'image finale, une fois les pièces rassemblées, serait celle du développement durable. Quelle est la nature des critères retenus dans les OQADD ? Quel contenu, quelle « chair » les personnes qui ont conçu ces outils ont voulu donner au concept de développement durable ? A quelle vision du développement durable ce processus de traduction a-t-il abouti ?

- **Précisions méthodologiques**

Afin de répondre à ces questions, il nous a fallu analyser le contenu des OQADD identifiés. Nous avons procédé en deux temps :

- identification et classification des critères selon plusieurs catégories sémantiques, afin de déterminer les tendances thématiques dominantes ;
- analyse des modes d'agrégation et de pondération des critères, afin de déterminer les préférences mises en œuvre.

Dans le but d'identifier et de classer les critères présents dans les OQADD, nous nous sommes basés sur un échantillon de 26 outils pour lesquels nous disposions de toutes les informations nécessaires (critères et organisation hiérarchique des critères). Pour les outils comportant une partie d'analyse générale des projets (contexte, questions générales), nous nous sommes concentrés uniquement sur la fraction de la grille qui concernait le développement durable. Deux OQADD n'ont pas été pris en compte car trop proches d'un autre OQADD (même structure, critères très proches).

A ce stade, notre analyse s'est portée à deux niveaux :

- sur les critères eux-mêmes (totalité des critères du dernier niveau de la grille d'AMC).
- sur l'architecture générale de chaque outil (organisation des valeurs du niveau 1 – les « axes », ou thématiques – de chaque grille d'AMC) ;

Dans les deux cas, nous avons classé les informations retenues en plusieurs catégories sémantiques, selon l'appartenance des différents critères aux thématiques suivantes :

- catégorie 1 : Environnement (ressources, milieu et cadre de vie, etc.)
- catégorie 2 : Social – Culture – Santé (solidarité, équité, santé, culture, etc.)
- catégorie 3 : Economie (rentabilité, emplois, tissu économique, etc.)
- catégorie 4 : Thèmes transverses, champs croisés (transversalité, internalisation, etc.)
- catégorie 5 : Gouvernance (information, concertation, participation)
- catégorie 6 : Principes du développement durable (précaution, long terme, global-local, etc.)
- catégorie 7 : Autres (aménagement, urbanisme, transport, autres).

[1] Un autre problème posé par ce « découpage », nous l'avons déjà évoqué, tient à la formulation très « écono-centrée » des approches de la durabilité (une approche = un courant de pensée économique), alors que nous avons vu que ces courants correspondaient également à des positionnements d'acteurs de terrain ignorant ou ne faisant pas ouvertement référence dans leurs discours aux théories économiques

Les critères ont ensuite été regroupés en familles au sein de chaque thématique (par exemple pour la thématique « environnement », les critères relatifs au cadre de vie et aux paysages forment une famille à part).

Familles de critères	Environnement (C1)	Social – culture (C2)	Economie (C3)	Thèmes transverses (C4)	Gouver-nance (C5)	Principes du dd (C6)	Autres (C7)
	Environnement en général	Social – culturel en général	Economie en général	Transversalité, pluridisciplinarité, approche « projet »	Gouvernance en général	Divers (démarche globale et intégrée, échanges d'expériences, pollueur payeur, éthique…)	Aménagement du territoire, urbanisme, lutte contre l'étalement urbain, mixité des fonctions, espaces publics
	Milieu, cadre de vie, paysages, nature	Solidarité, lutte contre l'exclusion (pauvreté), intégration (personnes fragiles, handicapés, groupes sociaux), mixité	Développement de nouvelles activités, soutien du tissu économique local, partenariat public-privé	Economie sociale et solidaire, économie alternative, redistribution des retombées économiques	Information, transparence	Echelle géographique, choix de l'échelle pertinente, articulation entre territoires, subsidiarité, prise en compte du global, solidarité Nord-Sud	Transports, mobilité (transports collectifs ou alternatifs)
	Ressources naturelles, eau, énergie, matières premières	Equité entre individus, répartition équitable des richesses, des chances	Emploi (création, pérennité)	Achats responsables et durables, collectivité exemplaire, éco-gestion	Concertation, consultation (partenaires, populations)	Echelles de temps, prise en compte du long-terme, des générations futures	Innovation, recherche
	Déchets, pollutions (air, sol, eau…), nuisances (bruit…)	Education, formation, qualification, intérêt éducatif	Attractivité du territoire, image	Internalisation, coût global, prise en compte des coûts sociaux et environnementaux	Association, participation, démarche participative, mobilisation (populations, partenaires, acteurs concernés, autres services)	Evaluation et suivi, évaluation partagée, amélioration continue	Divers
	Risques naturels, risques technologiques	Qualité de vie, cadre de vie (logement, espaces publics)	Moyens financiers, rentabilité, efficacité économique, productivité	Sensibilisation à l'environnement, éco-citoyenneté, changements de modes de consommation	Moyens d'animation, gestion municipale, organisation de la prise de décision, portage politique	Précaution, prévention, irréversibilité, responsabilisation	
	Management environnemental, HQE	Accès aux services (publics, privés), qualité des services	Identification des besoins	Social et environnement, appropriation sociale de l'environnement	Partenariats, démarche partenariale, mise en réseau d'acteurs		
		Culture, ouverture aux autres cultures (diversité, tolérance), protection des cultures locales					
		Santé (accès aux soins, prévention) et sécurité (violences)					
		Divers					

Tableau 34 : Les catégories de critères dans les OQADD : classement par familles

- **Approche descriptive d'ensemble des critères : un bref tour d'horizon du contenu des OQADD**

Le Tableau 34 résume le contenu des OQADD en énumérant les 42 familles de critères retenues et réparties dans les sept catégories sus-mentionnées. Chaque catégorie comprend de 9 (Social – culture) à 4 (Autres) familles de critères.

Catégorie 1 : environnement

La catégorie qui regroupe les critères environnementaux est divisée en 6 familles de critères. Au-delà des critères très généraux (famille 1), dont se satisfont parfois certains OQADD, une distinction est à opérer entre les critères relatifs aux milieux (nature, paysages, biodiversité : famille 2) et ceux relatifs aux ressources (en amont de la production : famille 3) et aux déchets (en aval de la consommation : famille 4). Ces trois familles sont très représentées, bien que souvent peu distinguées. Le terme environnement recouvre donc un certain amalgame de notions touchant aussi bien aux ressources (globales ou locales) qu'à la nature en général, ou encore aux nuisances et pollutions. Deux familles de critères, moins souvent citées, viennent s'ajouter à celles-ci : les risques (naturels, mais aussi technologiques) et le management environnemental.

C1	**Environnement**
Familles de critères	**Environnement en général** : éco-gestion, écologie, pollution, environnement, identification des impacts, impact sur l'environnement (2), impacts écologiques (2), impacts environnementaux (2), limitation des pollutions et nuisances (2), limitation des pollutions, nuisances et risques, limiter les nuisances, maîtrise des impacts, nuisances (2), préservation systématique de l'environnement, problèmes globaux, progrès écologique (2), réduction des impacts
	Milieu, cadre de vie, paysages, nature : cadre de vie (7), diversité des paysages (2), paysage (4) / agriculture, environnement bâti, patrimoine, diversité des habitats (2), espaces verts (2), forêts et arbres urbains / biodiversité (3), biodiversité faune flore, patrimoines naturels, diversité des espèces (2), gestion des espaces naturels fragiles et prévention des risques, maintien de la biodiversité, milieux naturels, nature (faune, flore, biodiversité), patrimoine naturel, protection de l'espace, protection des milieux naturels valorisation des richesses naturelles et de la biodiversité
	Ressources naturelles, eau, énergie, matières premières : ressources naturelles (4), prise en compte des seuils écologiques (ressources), qualité des ressources naturelles (2), consommation d'espaces, ressource en eau, capacité de renouvellement ressources (2), utilisation rationnelle des ressources, conservation des ressources et des potentiels, consommation des ressources naturelles, économie des ressources, gestion des ressources, gestion économe des ressources, gestion et valorisation des ressources, limitation de la consommation de ressources naturelles, préservation des ressources naturelles, préservation des ressources non-renouvelables, économies des ressources locales, consommation économe de flux / eau (4), mode de gestion de l'eau, gestion de l'eau, préservation ressource en eau, économies d'énergie / énergie (4), énergies douces / matières premières
	Déchets, pollutions (air, sol, eau…), nuisances (bruit…) : capacité de charge des milieux récepteurs, déchets (3), déchets solides, valorisation des déchets / diminution des nuisances et pollutions, pollutions et nuisances, transfert dans le temps et l'espace des pollutions, dépollution des sols, exploitation du sol, sols, sous-sols (2), eaux usées, effluents liquides, émissions gazeuses, air (2), qualité de l'air (2), air-énergie-effets de serre / bruit (4), nuisances sonores (2) /
	Risques naturels, risques technologiques : gestion des risques (2), risques (6), risques naturels et technologiques (2), risques majeurs
	Management environnemental, HQE : éco-construction, HQE, management environnemental (2)

Tableau 35 : Critères environnementaux contenus dans les OQADD

La thématique environnementale (dans l'acception la plus large du terme « environnement naturel ») est donc plutôt bien représentée dans les différents OQADD étudiés. Elle l'est néanmoins sensiblement moins que la thématique sociale et culturelle…

Catégorie 2 : social – culturel - santé

La dimension sociale du développement durable est en effet particulièrement bien représentée dans les OQADD étudiés. Les critères s'y référant de manière vague (famille 1) ou plus précise sont nombreux. Cela dit, cette abondance est à relativiser du fait de la grande hétérogénéité des thèmes abordés, qui font apparaître au final cette catégorie comme une thématique un peu « fourre-tout ». Les thèmes relatifs à la solidarité (lutte contre l'exclusion,

intégration des personnes fragiles, etc. : famille 2) et à l'équité (répartition des richesses, des chances, des droits : famille 3) sont les plus souvent cités. Les thèmes relatifs à l'éducation et à la formation (famille 4) sont également régulièrement mis en avant, tout comme les critères touchant à la qualité de vie (famille 5) et à la qualité d'accès aux services publics et privés (famille 6). Les autres critères touchent en général soit à la culture (diversité des cultures, protection des identités locales, accès à la culture : famille 7) soit à la santé (famille 8). Cette thématique de la santé est parfois mise en relation avec des critères relatifs à la sécurité publique. Enfin, quelques critères touchant aux loisirs et/ou au travail apparaissent également dans certains OQADD.

C2	**Social - culturel**
Familles de critères	**Social – culturel en général :** capital social (cohésion sociale, culture), conditions sociales, diversification des activités socioculturelles, diversité sociale, famille, lien social (3), pertinence sociale, populations (2), utilité sociale/ cohésion sociale, valorisation des ressources humaines, promotion de la qualité des relations sociales
	Solidarité, lutte contre l'exclusion (pauvreté), intégration (personnes fragiles, handicapés, groupes sociaux), mixité : solidarité (3), solidarité entre groupes sociaux, solidarité sociale, solidarité territoriale locale, solidarité - discrimination positive, augmentation de l'autonomie et de la solidarité au sein de la population / lutte contre la pauvreté, lutte contre les exclusions (3), exclusion – discrimination – désocialisation, exclusion économique, exclusion sociale, réduction des inégalités (2), vulnérabilité / insertion population démunies, handicapés, personnes âgées, intégration des handicapés, lutte contre discrimination, mixité sociale (2), pauvreté – exclusion – discrimination, prise en compte des minorités, protection et intégration des personnes fragiles / convivialité et mixité sociale
	Equité entre individus, répartition équitable des richesses, des chances : distribution équitable des revenus et des fortunes, rééquilibrer les richesses et le bien-être au sein du territoire, répartition des richesses produites, accès aux personnes handicapés, accès équitable à la formation culture santé, attractivité pour tous, droit à l'initiative pour tous, efficacité redistributive (2), égalité des chances, équité dans la répartition des nuisances et des richesses, équité générationnelle, équité hommes femmes, équité intragénérationnelle, intégration des femmes
	Education, formation, qualification, intérêt éducatif : accès à l'enseignement pour tous, éducation pour tous, éducation formation, formation (2), formation adéquate des personnels, formation- qualification (2), qualification des populations, qualification - insertion sociale, renforcement de la capacité d'autonomie des personnes, capacité des personnes à s'adapter aux changements, capital humain (niveau de formation, savoir-faire, etc.), intérêt éducatif, scolaire
	Qualité de vie, équipements (logement, espaces collectifs) : cadre de vie, calme tranquillité, accès équitable au patrimoine et aux conditions de vie saines, conditions de logement, logement adapté aux besoins de la population, qualité du logement, logement social, confort des habitants, amélioration de la qualité de vie, bien-être individuel et collectif, espaces publics de qualité, faciliter conciliation travail-famille-loisirs, modes de vie, qualité de la vie collective, qualité de vie (3), qualité de vie partagée
	Accès aux services (publics, privés), qualité des services : accès aux services administratifs, accès aux services et équipements, accessibilité des services (2), accessibilité (2), amélioration de l'accès aux services publics et aux droits, répartition spatiale des services urbains, gestion de proximité, amélioration de la qualité des services et équipements, qualité et accessibilité des services aux habitants, qualité service à l'habitant, répartition des services publics, services sociaux (2), services socioculturels, adéquation des services à la demande sociale
	Culture, ouverture aux autres cultures (diversité, tolérance), protection des cultures locales : accès à l'information et à la culture, accès aux savoirs et à la culture, culture (2), innovation culturelle et sociale, ouverture au monde, diversité des cultures, échanges culturels et interculturels (et intergénérationnels), valorisation de la personne (culture, dialogue), cultures locales, connaissance des patrimoines naturels et culturels, identité culturelle (2), patrimoine architectural, patrimoine culturel, patrimoine social et culturel, prise en compte de l'histoire du pays et culture locale, renforcement de l'identité locale, valorisation de l'héritage local, valorisation des identités locales
	Santé (accès aux soins, prévention) et sécurité (violences) : accès aux soins, accidents, amélioration de la santé publique, équité d'accès aux soins, promotion de l'accès à la santé, qualité des soins, risques accidents, salubrité, santé (3), santé des habitants, santé hygiène, stress, santé publique, impact sur la santé et la sécurité, santé et sécurité (2), lutte contre la violence et la criminalité, lutte contre les incivilités, sécurité (2), sécurité et prévention, violence agressivité
	Divers : travail, loisirs : accès au travail, conditions de travail (4), faciliter l'accès à l'emploi, gestion éthique des ressources humaines, insertion/travail, marché du travail (2), moyens humains, organisation du temps de travail des salariés, respect du droit du travail, temps de travail, types d'emplois / loisirs(2) / civisme, citoyenneté

Tableau 36 : Critères socioculturels contenus dans les OQADD

C'est donc une impression d'abondance et de mélange des genres qui finit par ressortir de l'étude des critères abordés sous cette thématique sociale.

Catégorie 3 : économie

Le troisième « pilier » du développement durable n'est pas forcément le mieux loti dans les différents OQADD étudiés. Les critères y faisant références semblent un peu moins nombreux que pour les deux catégories précédentes. Les critères relatifs au développement

de nouvelles activités et au soutien du tissu économique local sont néanmoins très régulièrement cités (famille 2). Les critères de rentabilité et d'efficacité économique, voire même les critères financiers sont également nombreux (famille 5). Les collectivités semblent s'intéresser de près à la création d'emplois (famille 3) et à l'attractivité économique du territoire (famille 4), dont les critères sont quelquefois cités. Enfin des critères plus disparates apparaissent parfois, tels ceux touchant à l'identification des besoins et/ou l'existence de marchés ou de débouchés (famille 6).

C3	**Economie**
Familles de critères	**Economie en général :** développement économique (2), développer certaines activités, gisements d'activité, dynamique économique, intégration économique, pluralité des activités, qualité du développement économique, secteurs économiques, entreprises
	Développement de nouvelles activités, soutien du tissu économique local, partenariat public-privé : facilitation du développement économique, création d'activités, création d'activités et d'emplois, création de biens de services et d'emplois, faciliter l'innovation, innovations, diversité de l'activité économique, diversification des activités, diversification économique du territoire, moteur pour d'autres activités, développement endogène, appui aux entreprises locales, bénéfices locaux, bénéfices pour la population, développement des ressources locales, économie locale (2) intégration dans l'économie locale, incidences sur les savoir-faire, place accordée aux entreprises locales, relations au tissu économique, ressources locales, retombées sur le tissu économique, retombées sur le tissu économique, soutien aux activités existantes, utilisation de ressources locales, valorisation des atouts du territoire, tourisme durable, tourisme et patrimoine, intégration/agglo, partenariat public-privé, relations communes/entreprises
	Emploi (création, pérennité) : conséquences sur l'emploi, création d'emplois (2), création ou pérennité d'emplois, délocalisation, emploi (3), emplois créés ou pérennisés, marché du travail, pérennité des emplois (2), renforcement de la richesse et emploi
	Attractivité du territoire, image : amélioration des infrastructures et de l'offre de territoire, attraction de la commune, attractivité du territoire (2), effets sur l'attractivité du territoire, image du territoire, mise en valeur du territoire, notoriété du territoire, politique foncière
	Moyens financiers, rentabilité, efficacité économique, productivité : analyse financière, circuits financiers, économies pour l'entreprise ville, économies réalisées, endettement (2), impact financier (3), mobilisation des fonds (faisabilité), moyens financiers, moyens humains et techniques disponibles, moyens techniques, optimisation des moyens financiers, aspects économiques (financements, bénéfices), rentabilité (2), coûts (2), efficacité économique (2), efficacité économique (coûts bénéfices), productivité, rationalisation de l'investissement, richesses produites, viabilité,
	Identification des besoins : besoin identifié (2), besoins matériels auxquels répond le projet, existence d'un marché, besoins, réponse aux besoins des habitants, réponse aux besoins locaux, satisfaction des destinataires

Tableau 37 : Critères économiques contenus dans les OQADD

Ce relatif repli des critères purement économiques par rapport aux critères environnementaux et (surtout) sociaux est là encore à relativiser eu égard à l'importance que prend ce thème dans la catégorie des critères transversaux…

Catégorie 4 : thèmes transverses

Au-delà de la transversalité et de la pluridisciplinarité, qui sont souvent reconnus comme des principes incontournables du développement durable (famille 1), la catégorie des thèmes transversaux inclut un certain nombre de critères qui intègrent des données appartenant au moins à deux des trois catégories précédentes. Si, comme nous venons de l'évoquer, les aspects purement économiques semblaient un peu moins souvent cités dans les OQADD que les critères purement environnementaux ou sociaux, l'économie alternative (sociale et solidaire : famille 2) et l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux (famille 4) sont par contre très fortement représentés dans cette catégorie de critères. L'économie apparaît donc comme un vecteur de transversalité important aux yeux des acteurs locaux. Le développement des achats responsables au sein des administrations (famille 3) et l'incitation des populations aux changements de modes de consommation (famille 4) sont également des thèmes souvent abordés. Le croisement entre données sociales et environnementales (famille 5) est par contre beaucoup moins souvent évoqué.

C4	Thèmes transverses
Familles de critères	**Transversalité, pluridisciplinarité, approche « projet »** : analyse transversale des besoins, multidisciplinarité interne, transdisciplinarité, pluridisciplinarité, transversalité (2)approche transversale des projets, coordination des politiques, intégration environnement-social-économie, mise en cohérence des actions et projets
	Economie sociale et solidaire, économie alternative, redistribution des retombées économiques : soutien à l'économie sociale et solidaire, développement d'activités alternatives (solidaires, écologiques), économie non monétaire et solidaire, économie responsable et alternative, échanges équitables, économie solidaire, modes de financement alternatifs, production socialement et écologiquement responsable, réinvestissement des plus values dans le développement durable, développement économique et partage des plus values, redistribution des retombées économiques
	Achats responsables et durables, collectivité exemplaire, éco-gestion : achats équitables, achats verts, cahier des charges qualitatif, types de cahiers des charges (qualitatifs), consommation de biens et services durables (2), éco-construction, éco-gestion, éco-produits, encourager achats verts, exemplarité des collectivités, intégration HQE, verdissement
	Internalisation, coût global, prise en compte des coûts sociaux et environnementaux : analyse coût global, coûts des impacts écologiques, coûts des impacts écologiques, effets indirects, identification des coûts induits, intégration environnement – économie, internalisation des coûts externes, internalisation des coûts sociaux et environnementaux, prise en compte des aspects environnementaux et sociaux en amont, prise en compte des impacts environnementaux et sociaux, aménités, prise en compte de l'environnement par les entreprises
	Sensibilisation à l'environnement, éco-citoyenneté, changements de modes de consommation : changement des modes de consommation, formation pour changer les modes de consommation, modes de consommation durables, éco-citoyenneté, sensibilisation à l' environnement, sensibilisation environnementale, sensibilisation, éducation citoyenne et populaire
	Social et environnement, appropriation sociale de l'environnement : appropriation sociale de l'environnement, insertion par l'environnement, préservation du patrimoine (culturel, écologique), répartition équitable des richesses écologiques

Tableau 38 : Critères transversaux contenus dans les OQADD

Catégorie 5 : gouvernance

En toute logique, la gouvernance, souvent considérée comme le quatrième « pilier » du développement durable, est citée de manière assez régulière (bien que non systématique) dans les différents OQADD. La gouvernance peut, selon les cas, toucher soit les partenaires et acteurs concernés par une politique, soit plus largement l'ensemble de la population. Parmi les critères identifiés on peut distinguer trois niveaux de gouvernance, allant de la simple information (famille 2) jusqu'à la participation active à la prise de décision (famille 4) en passant par concertation et la consultation (famille 3). Certains critères sont parfois cités concernant les moyens de mise en œuvre de cette gouvernance (famille 5). Enfin, les critères touchant à la mise en réseau d'acteurs locaux et au développement de partenariats sont également présents dans certains outils (famille 6). Notons enfin que certains OQADD (qui ne se réfèrent pas forcément à ces notions de participation) sont spécifiquement conçus pour être utilisés de manière partenariale, tandis que d'autres ont été conçus collectivement.

C5	Gouvernance
Familles de critères	**Gouvernance en général** : citoyenneté démocratie, pratiques démocratiques, concertation, participation, association, gouvernance (implication population), implication des habitants / usagers
	Information, transparence : amélioration de l'accessibilité à l'information, apprentissage collectif, conscientisation des habitants, formation, information (2), information (qualité), information (quantité), information adaptée, information de la population, information des acteurs, information des habitants, information des usagers, partenaires…, transparence et information, valorisation de l'information, perception et acceptation de la population
	Concertation, consultation (partenaires, populations) : concertation avec la population, concertation avec les partenaires, concertations, connaissance, diagnostic partagés, consultation concertation du public (2), consultation de la population, débat en amont, diagnostic partagé, expression des habitants
	Association, participation, démarche participative, mobilisation (populations, partenaires, acteurs concernés, autres services) : association de la population (3), association des acteurs locaux, association des habitants, co-production entre acteurs, décision participative, démarche participative, démocratie participative, motivation des bénéficiaires et implication, participation citoyenne et transparence de l'info, participation de la population, participation de la société civile, participation des acteurs concernés, participation des autres services, sensibilisation et mobilisation des acteurs, mobilisation citoyenne, mobilisation des habitants, mobilisation du public, mobilisation externe, mobilisation interne
	Moyens d'animation, gestion municipale, organisation de la prise de décision, portage politique : animation de la vie locale, dispositif général, lieu de régulation (si conflit), mécanismes de médiation, méthode d'information, organisation de la prise de décision, processus décisionnel, lieux de co-décision, gestion municipale du développement durable, genèse et mise en œuvre de l'Agenda 21, implication portage politique, proximité entre niveaux de décision et instances de gestion
	Partenariats, démarche partenariale, mise en réseau d'acteurs : démarche partenariale, développement partenariats publics-privés, mise en œuvre de partenariats, partenariat avec d'autres territoires, partenariats (4), réseau d'acteurs, place accordée aux différents acteurs économiques, qualité des partenariats et transversalité, reconnaissance de la place des différents acteurs, relations intercommunales (2), réseaux d'acteurs locaux, synergie et mise en réseau d'acteurs

Tableau 39 : Critères relatifs à la gouvernance contenus dans les OQADD

Catégorie 6 : principes du développement durable

Au-delà de ses différentes dimensions (écologique, sociale et environnementale), le concept de développement durable est indissociablement lié à un certain nombre de principes structurants (dont certains, comme la transversalité et la gouvernance, ont déjà été mentionnés ci-dessus). En particulier, le développement durable renvoie à l'élargissement des préoccupations politiques dans l'espace (du local au global) et dans le temps (générations futures). Ces deux principes se retrouvent mentionnés sous forme de critères dans plusieurs OQADD. Notons que, pour les acteurs de l'aménagement du territoire que sont les organismes publics, la préoccupation de l'articulation des échelles géographiques (famille 1) semble devoir assez largement l'emporter sur celle relative à la prise en compte des générations futures (famille 2).

Un autre principe souvent rattaché à la notion de développement durable est celui d'évaluation des politiques (famille 3). Les principes de précaution et/ou de prévention remportent également un certain succès et sont assez régulièrement cités dans les OQADD (famille 4). Enfin, d'autres principes apparaissent de manière plus aléatoire : le principe de démarche intégrée et planifiée, celui de pollueur-payeur ou encore la notion d'éthique (famille 5).

C6	Principes du développement durable
Familles de critères	**Echelle géographique, choix de l'échelle pertinente, articulation entre territoires, subsidiarité, prise en compte du global, solidarité Nord-Sud** : articulation des échelles géographiques, cohérence entre échelles, cohérence politiques régionales et locales, échelle, échelles géographiques, économies d'échelle, travail sur les échelles (subsidiarité), mise en relation des échelles du territoire, pertinence de l'échelle géographique choisie, analyse des impacts sur autres territoires, équilibres entre territoires, équité territoriale, partenariats inter-régionaux, inscription dans le territoire (local au global), impact global planétaire, solidarité avec les pays pauvres, solidarité internationale, solidarité Nord-Sud, Solidarité planétaire, solidarité spatiale (2), solidarité territoriale (3), subsidiarité, transferts de problèmes vers d'autres territoires
	Echelles de temps, prise en compte du long-terme, des générations futures : articulation des échelles de temps, pertinence de l'échelle de temps choisie, échelles de temps, prise en compte des échelles de temps, efficacité allocative à long terme, impact long terme, long terme, prise en compte du long terme, équité intergénérationnelle (2), solidarité entre générations, transferts de problèmes dans le futur
	Evaluation et suivi, évaluation partagée, amélioration continue : amélioration continue (2), suivi et évaluation (4), évaluation suivi bilan, dispositif de suivi et d'évaluation, développement de l'évaluation, évaluation avec les acteurs, évaluation continue contradictoire et collective, évaluation partenariale, indicateurs partagés, évaluation des impacts à court et long terme, évaluation des politiques (2), évaluation des risques, évaluation environnementale, évaluation périodique, évaluation systématique en amont
	Précaution, prévention, irréversibilité, responsabilisation : prévention et précaution (2), précaution (3), précaution réversibilité, précaution anticipation, prévention (3), anticipation, amélioration des connaissances et responsabilités, responsabilisation (2), irréversibilité (2), réversibilité, risques à long terme
	Divers (démarche globale et intégrée, échanges d'expériences, pollueur payeur, éthique…) : affirmation des principes (solidarité, précaution, prévention, etc.), conduite de projets, démarche globale et intégrée, planification intégrée, intérêt général, répartition claire des rôles (subsidiarité), mutualisation des moyens, utilisation optimale des moyens, partage des connaissances, transfert d'expériences, capitalisation des pratiques, compensation des préjudices, réparation, restauration, pollueur-payeur, aspects éthiques, éthique

Tableau 40 : Critères relatifs aux principes du développement durable contenus dans les OQADD

Catégorie 7 : autres critères

Pour terminer ce tour d'horizon, il nous faut dire un dernier mot à propos de quelques-uns des autres critères qui apparaissent parfois dans certains OQADD sans pour autant qu'il soit possible de les classer dans l'une des catégories sus-mentionnées. La plupart de ces critères sont relatifs aux infrastructures et, plus globalement, à la question de l'aménagement du territoire. Les questions d'urbanisme, de lutte contre l'étalement urbain ou encore de mixité des fonctions urbaines sont particulièrement souvent mentionnées (famille 1). Le thème des transports et de la mobilité, qu'on aurait presque pu inclure dans la famille de critères précédente, est lui aussi régulièrement abordé (famille 2).

Enfin, d'autres thèmes sont formulés sous forme de critères de manière très ponctuelle : l'innovation et la recherche (famille 3), le contexte juridique, la capacité de maîtrise d'ouvrage, etc.

C7	Autres critères
Familles de critères	**Aménagement du territoire, urbanisme, lutte contre l'étalement urbain, mixité des fonctions, espaces publics** : dynamique de territoire, anticipation des mutations du territoire, continuités et ruptures physiques, contraintes de territoire, maîtrise de la consommation d'espace, maîtrise de la diffusion urbaine, maîtrise de l'urbanisation étalement, cohérence avec documents d'urbanisme, compatibilité avec documents d'urbanisme, planification durable (aménagement), répartition géographique des activités, densité étalement, diversité de l'occupation du territoire, mixité espaces, mixité fonctions, démographie, espaces publics, management de la demande de services publics urbains, place et fonction de l'espace publique, répercussions sur les besoins d'équipement, infrastructures
	Transports, mobilité (transports collectifs ou alternatifs) : impacts en termes de transports, maîtrise de la mobilité, organisation des modes de transport, répercussions sur les besoins de transports, transports (3), transports (accès), transports collectifs, transports doux ou en commun
	Innovation, recherche : innovation technologique, innovations, nouveaux savoirs, recherche, innovation, technologies propres et sobres
	Divers : bon calibrage des projets, capacité de maîtrise d'ouvrage, contexte juridique et réglementaire, robustesse des choix, consommation…

Tableau 41 : Autres critères contenus dans les OQADD

Finalement, cet inventaire à la Prévert laisse l'impression d'un assez bon équilibre général quant à la répartition des critères qui sont utilisés dans les OQADD (en particulier au sein du triptyque « environnement – social – économie »). Un sentiment qui mérite néanmoins d'être validé par une étude plus détaillée au cas par cas…

- **Eléments de typologie des OQADD selon leur contenu**

	Catégories sémantiques							
OQADD	**Cat 1**	**Cat 2**	**Cat 3**	**Cat 4**	**Cat 5**	**Cat 6**	**Cat 7**	**Total**
N° 1	10	34	9	1	0	0	7	**61**
N° 2	3	2	3	1	1	1	0	**11**
N° 3	3	4	3	1	4	4	0	**19**
N° 4	3	6	5	4	2	1	0	**21**
N° 5	3	13	3	6	2	4	2	**33**
N° 6	9	2	3	0	1	0	0	**15**
N° 7	2	6	3	3	2	1	0	**17**
N° 8	3	8	1	4	9	16	2	**43**
N° 9	8	3	9	2	4	1	3	**30**
N° 10	13	13	4	5	5	5	5	**50**
N° 11	3	3	0	2	1	4	2	**15**
N° 12	3	8	6	2	7	3	0	**29**
N° 13	3	7	4	2	1	2	0	**19**
N° 14	10	2	3	0	0	0	1	**16**
N° 15	4	7	4	0	3	8	2	**28**
N° 16	4	6	2	5	2	4	1	**24**
N° 17	3	7	5	0	0	0	0	**15**
N° 18	5	7	3	4	4	2	5	**30**
N° 19	7	7	4	0	0	4	1	**23**
N° 20	14	9	4	2	5	4	5	**43**
N° 21	3	4	7	1	2	3	3	**23**
N° 22	4	2	6	2	5	1	5	**25**
N° 23	3	2	3	1	4	4	1	**18**
N° 24	4	7	1	3	6	5	2	**28**
N° 25	1	2	1	1	7	11	0	**23**
N° 26	7	4	2	4	4	4	0	**25**
Total	**135**	**175**	**98**	**56**	**81**	**92**	**47**	**684**
%	19,7	25,6	14,3	8,2	11,8	13,5	6,9	100,0
Nombre de critères moyen par catégorie	**5,2**	**6,7**	**3,8**	**2,2**	**3,1**	**3,5**	**1,8**	**26,3**
Ecart type	3,5	6,4	2,3	1,8	2,5	3,6	2,1	11,8
OQADD ayant 1 critère au moins dans cette catégorie	26	26	25	21	22	22	16	
Fréquence (en %)	100,0	100,0	96,154	80,769	84,615	84,615	61,538	

Légende :

8	catégorie la + représentée
6	2nde catégorie la + représentée

Cat 1 Environnement
Cat 2 Social - culturel
Cat 3 Economique
Cat 4 Thèmes transverses
Cat 5 Gouvernance
Cat 6 Principes du dd
Cat 7 Autres

Tableau 42 : Répartition des critères contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques

Le Tableau 42 nous permet de regarder plus en détail (c'est à dire pour chaque OQADD analysé) la répartition des critères en fonction de leurs catégories sémantiques. Il nous permet également de confirmer notre sentiment général, tout en apportant certaines nuances.

Confirmation…

Tout d'abord, quelques éléments chiffrés viennent confirmer effectivement l'impression d'équilibre dans la répartition des critères pour l'ensemble des OQADD. Sur les 684 critères relevés, 135 (19, 7 %) sont relatifs à des questions d'environnement, 175 (25,6%) à des thématiques sociales et culturelles (incluant également les thématiques de santé et de pédagogie), et 98 (14,3%) à des préoccupations purement économiques. Tous les OQADD font référence de manière explicite à au moins un critère dans chacune des sphères du triptyque (à l'exception d'un OQADD qui ne traite aucune donnée purement économique). Les critères transversaux (56, soit 8,2%), nous l'avons vu, viennent rééquilibrer légèrement cette répartition avantageuse en faveur des thématiques socioculturelles, puisqu'ils concernent majoritairement l'intégration des questions économiques et environnementales.

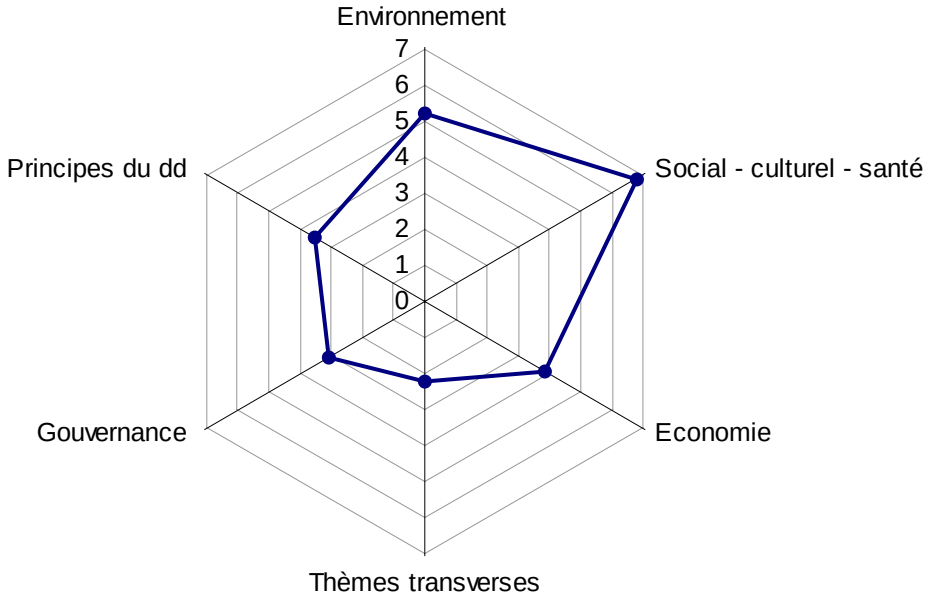


Figure 40 : Répartition des critères (nombre moyen de critères cités) par catégorie dans les OQADD étudiés

…et nuances

Une lecture plus détaillée du tableau met pourtant en évidence une certaine hétérogénéité dans la répartition des catégories de critères entre les différents outils. La moitié des OQADD présentent la caractéristique d'avoir le plus grand nombre de critères au sein de la catégorie 2 (critères socioculturels). Quelques-uns (6) ont au contraire davantage de critères dans le domaine environnemental, et d'autres, plus rares (2), dans le secteur économique. A part les OQADD n° 1, 5 et 14, la répartition entre critères reste néanmoins assez équilibrée entre les différentes sphères du développement durable.

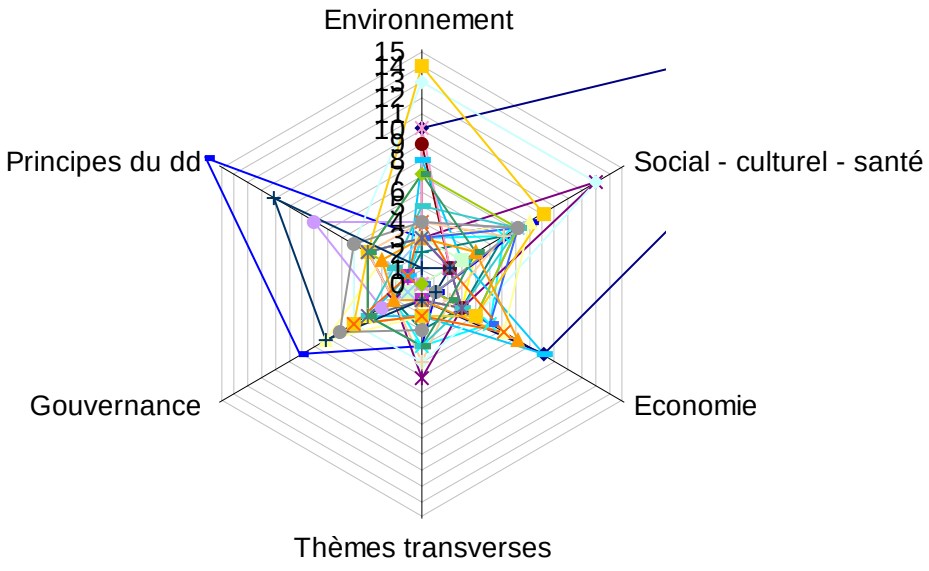


Figure 41 : Répartition des critères par catégorie dans les 26 OQADD étudiés

Enfin, quelques outils se démarquent des autres en cela qu'ils semblent mettre l'accent davantage sur les principes du développement durable que sur les dimensions (OQADD n° 8, 15, 25).

On voit ainsi se dégager deux sortes d'outils :

- les premiers, largement plus nombreux, qui s'attachent majoritairement aux dimensions substantives du développement durable ;
- les seconds, minoritaires, qui se concentrent un peu plus sur les aspects procéduraux (principes du développement durable et gouvernance).

Dans tous les cas, on ne peut pas vraiment dire que le développement durable nous apparaisse à travers ces critères (ou du fait de leur répartition) comme un concept relevant majoritairement de l'une des trois sphères (écologique, sociale ou environnementale).

Une impression de « tiédeur » que le refus quasi général d'agrégation et de pondération des critères vient encore largement renforcer…

3.3.2 Organisation hiérarchique, pondération et agrégation : du consensus, toujours du consensus…

Si, à propos des OQADD, l'image du puzzle (dont les critères seraient des pièces) est amusante et pédagogique, elle n'est néanmoins pas suffisante : les critères, une fois choisis, sont organisés en familles et hiérarchisés puis, éventuellement, réagrégés entre eux et pondérés. C'est davantage à un Mécano qu'il faudrait dès lors comparer les OQADD…

- **Organisation hiérarchique des critères : une hiérarchie sans hiérarchie**

Les OQADD, rappelons-le, sont déclinés en deux ou trois niveaux hiérarchiques. Le niveau 1 constitue le premier niveau de découpage. Selon les OQADD, ce niveau est constitué d'éléments qui sont baptisés « thèmes », « dimensions », « domaines », « composantes », etc. Le Tableau 43 énumère les différents intitulés des « thèmes » abordés à ce premier niveau de

découpage en fonction des catégories sémantiques sus-mentionnées[1]. On notera au passage que les termes les plus récurrents sont également les plus génériques, et ceux qui se réfèrent le plus explicitement au trois (ou quatre !) dimensions traditionnelles du développement durable : Environnement (cité tel quel à douze reprises), Social (onze fois), Economie (douze fois)… et Gouvernance (à six reprises).

	Intitulés des thèmes de niveau 1
C1	Durabilité écologique, Durabilité environnementale, Environnement (12), Environnement et planification (cadre de vie), Environnement (renforcer les équilibres), Impact environnemental, Patrimoine, Patrimoines locaux, Préservation des ressources et protection de l'environnement, Protection de l'environnement (2), Protection, promotion de l'environnement et du cadre de vie, Qualité du milieu et pérennité des ressources naturelles, Ressources naturelles, Territoire équilibré
C2	Aspects éthiques et sociaux, Besoins élémentaires et équité, Besoins humains sociaux et culturels, Besoins immatériels, Cohésion sociale, égalité des chances, Conditions de vie, Demande sociale, Durabilité sociale, Education, Equité entre individus, Equité, accessibilité des usages du territoire, Impact social, Lien social (vie sociale), Lien social entre usagers du territoire, Santé, Santé publique, Satisfaction des besoins humains, solidarité, Sécurité, Social (11), Socioculturel, Territoire solidaire, Tissu social
C3	Bilan acteurs économiques concernés, Comportements économiques, Développement éco local profitant à tous, Développement économique pluriel, Développement local, Durabilité économique, Dynamique économique, dynamique économique, Economie (12), Emploi et économie, Impact économique, Impact systèmes marchands, Territoire attractif, Tissu éco viable et porteur d'emplois, Viabilité économique
C4	Approche transversale, Articuler de façon équilibrée les trois dimensions du développement durable, Développement durable (2), Equitable, Equité, Prise en compte des 4 dimensions du développement durable, Qualité, Social - économie / Environnement - économie / Environnement - social / Services urbains, Transversalité (2), Viabilité, Viable, Vivabilité, Vivable
C5	Bonne gouvernance, partenariat, Eco-construction et gouvernance, Favoriser démocratie locale, Gouvernance (6), Gouvernance et démocratie participative, Impliquer les acteurs du territoire et la société civile, Mobilisation des acteurs, Partenariat réseaux, Participation (2), Participation citoyenne, Participation partenariat, Pratiques durables et gouvernance locale, Relations avec les prestataires et intervenants
C6	Articulation des échelles géographiques et de gestion des temps, Articulation global-local et court terme-long terme, Circulation de l'information, Conduite de projet, Droit à l'initiative, Echelle géo pertinente, Articulation des échelles, Echelle temporelle pertinente, Equité entre générations, Equité entre territoires, Ethique, Evaluation, Evaluation capitalisation, Gestion concertée et transversale des territoires, Méthode, Mise en œuvre des principes, Optimisation des moyens, Organiser la gestion du territoire sur le long terme, Précaution et prévention (2), Principes, Principes et démarches pour une durabilité, Responsabilisation, Réversibilité, Subsidiarité (2), Suivi évaluation
C7	Faisabilité, Rationalisation des efforts financiers

Tableau 43 : Intitulés des thèmes de niveau 1 des différents OQADD étudiés

Là encore, c'est l'impression d'équilibre entre les différentes dimensions du développement durable qui prédomine.

Le Tableau 44, qui met en évidence la répartition des thèmes de niveau 1 au sein de chaque OQADD en fonction des catégories retenues, confirme ce sentiment d'équilibre. 21 OQADD sur 26 (correspondant aux cases grisées du tableau) traitent sur un pied d'égalité les sphères environnementale, sociale et économique (un thème de niveau 1 pour chaque catégorie[2]). 5 OQADD seulement déclinent l'une de ces trois thématiques en plusieurs thèmes de premier niveau.

[1] Les thèmes sont ici classés tels qu'ils sont présentés dans les OQADD, ce qui explique que certains critères que nous avons classé dans une catégorie donnée puissent se retrouver au niveau de leur thématique dans une autre catégorie : c'est le cas par exemple du thème « durabilité économique », cité dans un OQADD, qui correspond à une thématique économique alors que les critères qui y sont compris ne sont pas purement économiques mais relèvent de thèmes transverses (économie alternative, internalisation). De la même manière, les critères classés dans la catégorie 7 sont généralement inclus dans des thèmes appartenant à d'autres catégories…

[2] Deux OQADD ne traitent de ces dimensions que de manière transverse (déclinaison au second niveau de critères environnementaux sociaux et économiques séparés, à partir du niveau 1 correspondant aux thèmes transverses).

	Catégories sémantiques							
OQADD	**Cat 1**	**Cat 2**	**Cat 3**	**Cat 4**	**Cat 5**	**Cat 6**	**Cat 7**	**Total**
N° 1	1	4	1	0	0	0	0	**6**
N° 2	1	1	1	1	0	0	0	**4**
N° 3	1	1	1	0	1	0	0	**4**
N° 4	1	1	1	1	0	0	0	**4**
N° 5	1	2	1	0	0	1	0	**5**
N° 6	1	1	1	0	0	0	0	**3**
N° 7	1	1	1	0	1	1	0	**5**
N° 8	1	1	1	1	1	9	0	**14**
N° 9	0	0	0	1	1	1	0	**3**
N° 10	1	1	1	4	1	0	0	**8**
N° 11	1	1	1	1	1	0	0	**5**
N° 12	1	1	1	3	2	2	0	**10**
N° 13	1	1	1	2	1	0	0	**6**
N° 14	1	1	1	0	0	1	0	**4**
N° 15	1	1	1	3	1	0	0	**7**
N° 16	1	1	1	0	1	1	0	**5**
N° 17	1	1	2	0	0	0	0	**4**
N° 18	1	1	1	0	1	0	0	**4**
N° 19	1	2	1	0	2	3	0	**9**
N° 20	2	3	1	0	1	1	0	**8**
N° 21	1	1	1	0	0	1	0	**4**
N° 22	1	1	1	0	1	0	1	**5**
N° 23	1	1	1	0	0	1	0	**4**
N° 24	1	1	1	0	1	0	1	**5**
N° 25	0	0	0	2	2	5	0	**9**
N° 26	1	1	1	0	1	0	0	**4**
Total	**25**	**31**	**25**	**19**	**20**	**27**	**2**	**149**
%	16,8	20,8	16,8	12,8	13,4	18,1	1,3	100,0
Nombre de niveaux moyen par catégorie	0,96	1,19	0,96	0,73	0,77	1,04	0,08	5,73
Ecart type	0,3	0,8	0,3	1,2	0,7	2,0	0,3	2,6
OQADD ayant 1 niveau au moins dans cette catégorie	24	24	24	12	17	13	2	
Fréquence (en %)	92,3	92,3	92,3	46,2	65,4	50,0	7,7	

Légende :

Cat 1 Environnement
Cat 2 Social - culturel
Cat 3 Economique
Cat 4 Thèmes transverses
Cat 5 Gouvernance
Cat 6 Principes du dd
Cat 7 Autres

Tableau 44 : Répartition des thèmes de niveau 1 contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques

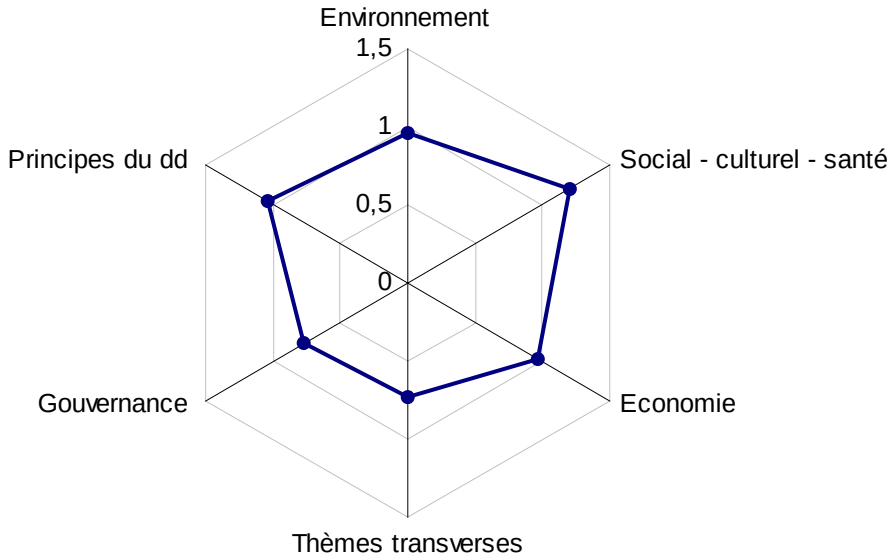


Figure 42 : Répartition des thèmes de niveau 1 (nombre de thèmes moyen) par catégorie dans les 26 OQADD étudiés

En fin de compte, l'organisation hiérarchique des critères tend à rendre encore plus équilibré le traitement des différentes dimensions du développement durable au sein des OQADD. Par exemple, les critères environnementaux, plus nombreux que les critères économiques, sont répartis globalement au sein des grilles multicritères en autant de thèmes de niveau 1 (25 pour les 26 OQADD étudiés).

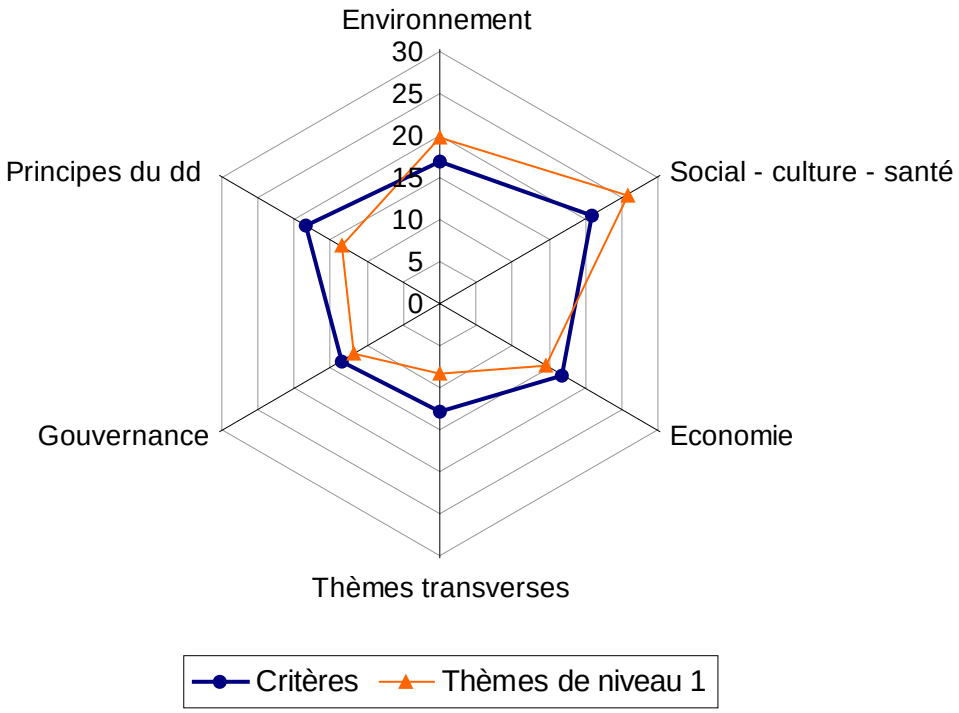


Figure 43 : Répartition comparée des 147 thèmes de niveau 1 et des 637 critères dans les 26 OQADD étudiés (en pourcentage)

On ne peut donc pas parler de sur-représentation d'une thématique par rapport à l'autre : c'est seulement le degré de détail de chaque thème qui change légèrement. Seule la

dimension sociale et culturelle est là encore un peu plus représentée, eu égard peut-être à la grande diversité de thématiques qu'elle englobe (social, culture, santé…).

- **Agrégation et pondération des critères**

Nous avons déjà largement abordé ce thème de l'agrégation et de la pondération des critères dans les pages précédentes. Souvenons-nous que la grande majorité des OQADD ne se soucient pas vraiment de ces questions, préférant en rester au stade de la formulation de questions relatives à chaque critère, sans soucis d'agrégation des réponses. Les quelques outils qui intègrent une démarche d'agrégation méritent néanmoins que l'on s'attarde un peu sur eux.

Le paradoxe de la non pondération

Nous avons pu noter que, à part l'un d'entre eux, les OQADD qui agrègent pour partie des résultats n'opèrent pas de pondération des critères. Ce qui signifie que l'agrégation consiste en une moyenne arithmétique des résultats obtenus pour chaque question correspondant à un critère. Un phénomène intéressant se produit alors : si l'agrégation est réalisée par rapport à la moyenne arithmétique du niveau inférieur, le nombre et la diversité des critères deviennent un handicap pour le niveau supérieur. Autrement dit, plus un thème contient de critères, et moins chacun de ces critères aura un poids relatif important comparativement aux critères des autres thèmes.

Appuyons-nous sur un cas concret pour mieux comprendre ce phénomène. L'un des OQADD étudié contient huit thématiques (niveau 1 de la grille d'AMC). La thématique environnementale est particulièrement bien représentée, avec 16 critères. La thématique économique, par contre, ne compte que trois critères. Lorsque les résultats sont agrégés afin de comparer les résultats de chaque thématique, sans pondération entre critères ni entre thématiques, le poids relatif de chaque critère environnemental est (16 / 3 =) 5,3 fois moins important que chaque critère économique ! Inversement, si on réalise une moyenne arithmétique de tous les critères, le poids de la thématique environnementale sera supérieur à celui de la thématique économique…

Pour cette raison, la plupart des OQADD qui ont fait le choix d'une agrégation partielle des données comprennent un nombre équivalent de critères au sein de chaque thématique.

La pondération, oui… mais à condition de respecter l'équilibre entre les trois sphères du développement durable !

La question de la pondération semble taboue. Nous le verrons un peu plus loin, l'idée même de pouvoir donner davantage d'importance à l'une des composantes du développement durable semble totalement hérétique aux yeux de la plupart des praticiens. Le rapporteur d'un atelier de travail portant sur le sujet des grilles d'évaluation du développement durable illustre assez bien cette position : « *Pour certains, une pondération devrait être faite entre des facteurs sociaux, environnementaux et économiques. Pour d'autres, ceci est hautement dangereux et irait dans le sens contraire du principe du développement durable qui veut justement mettre au même niveau les trois axes du développement* [1]». Marc MÜNSTER, qui a mis au point un OQADD pour le compte du canton de Vaud, en Suisse, est quant à lui encore plus clair sur le sujet : « *Le développement durable postulant de prendre en compte de manière égale l'économie, le social et*

[1] BELLINI E. (2002) *Compte-rendu de l'atelier Qu'est-ce qu'un projet durable dans une commune ou dans un canton*, p.4, in *Forum du développement durable n.4* Annexes (source inconnue, site Internet de l'ARE, Juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf) 28 p.

l'environnement, il s'agit de faire en sorte que la même importance soit donnée aux trois domaines dans les résultats [1]».
Ainsi les rares OQADD qui proposent effectivement une possibilité de pondération se contentent-ils de le faire uniquement pour ce qui concerne les critères, sans agréger les thèmes entre eux… et donc sans donner plus d'importance à l'une ou à l'autre des trois (ou quatre !) sphères du développement durable.

Conclusion : du « puzzle global » au « puzzle local » : une même image du développement durable ?

Comme le note Guy LOINGER, « *le champ territorial, par sa nature, ne peut se contenter de positions de principe, de doctrines, d'idéologies. La territorialité implique des solutions tangibles à des problèmes concrets* [2]». L'évaluation au niveau local apparaît ainsi comme un moyen de formalisation du concept de développement durable. L'analyse des outils d'évaluation développés par les collectivités et les acteurs de l'aménagement du territoire s'avère ainsi un élément précieux pour saisir la manière dont ces entités traduisent le concept de développement durable à leur échelle.
Un rapide examen du contenu sémantique des OQADD nous permet donc de conforter assez largement notre hypothèse : le développement durable semble apparaître avant tout aux yeux des acteurs publics locaux comme un moyen de concilier des intérêts divergents, dans une logique de recherche de consensus. Le choix des critères (globalement équilibré) tout comme leurs modes d'organisation hiérarchique tendent à ancrer très profondément l'idée selon laquelle le développement durable consiste à concilier de manière équitable les dimensions environnementale, sociale et économique.
Au final, pour reprendre notre métaphore du puzzle, on pourrait dire que les critères choisis dans les OQADD afin de caractériser le développement durable nous apparaissent comme autant de pièces d'un puzzle dont l'image finit par ressembler assez fidèlement à celle du puzzle de Rio de Janeiro. Si cette conclusion semble aller de soi pour la plupart des acteurs locaux, elle révèle dans le même temps un phénomène de fractalité dans les formes que prend le développement durable aux niveau local et global qui, eu égard à la conclusion du chapitre précédent, ne peut pas manquer de nous interpeller…

Conclusion de chapitre : à propos de l'aspect (non-)fractal du développement durable…

Après avoir disserté sur le développement durable (Chapitre 1) et sa territorialisation (Chapitre 2), nous voilà venus à bout de la question de l'évaluation (si tant est que l'on puisse en venir à bout !). Que conclure de ce bref tour d'horizon ?
Les quelques collectivités qui se sont courageusement attelées à la question de l'évaluation de leurs politiques en matière de développement durable en ont tiré jusqu'à présent des outils parfois étranges, aux formes et aux finalités aussi diverses qu'originales, et face

---

[1] MÜNSTER M. (2002) *Quelques pistes de réflexions essentielles à la mise en œuvre de grilles d'évaluation de projets d'après les critères du développement durable. Notice conceptuelle rédigée à partir du mémoire de recherche de fin de cycle postgrade en ingénierie et management de l'environnement (EPFL) : Mise au point d'une grille d'évaluation d'après les critères du développement durable pour les projets soumis au Conseil d'Etat vaudois,* in *Forum du développement durable n.4* Annexes (source inconnue, site Internet de l'ARE, juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf) 28 p.
[2] LOINGER G. (2003) *Leçons des expériences récentes d'élaboration d'indicateurs territorialisés du développement durable dans le champ de la gouvernance locale,* Colloque SFE de Limoges du 27 et 28 octobre 2003, Atelier n°1 : transversalité et indicateurs du développement durable

auxquels les théoriciens de l'évaluation et/ou de l'aide à la décision se trouveraient sans doute assez désemparés. Car plutôt que d'évaluation ou d'aide à la décision *stricto sensu*, c'est bien souvent davantage à une opération d'appropriation et de traduction du développement durable que semblent se livrer les acteurs engagés dans la conception de ces OQADD. Profitant de cette capacité des outils d'évaluation à rendre concret un concept encore souvent perçu comme flou, les concepteurs des OQADD participent ainsi, chacun à leur échelle, à une vaste opération de consolidation de l'image du développement durable – finalement comparable à ce que Michel CALLON et Arie RIP considèrent comme la constitution d'une norme « *socio-technique* [1]».

C'est précisément cette capacité de traduction qui nous a semblé la plus intéressante à observer. Constatant que les OQADD étaient des outils d'évaluation très imparfaits et souvent mal intégrés aux processus de décision, mais partant du principe que chacun de ces outil pouvait être considéré comme une sorte de puzzle dont chaque critère était une pièce, et dont l'image finale était une représentation du développement durable, nous avons donc cherché à dresser un *portrait robot* du concept tel qu'il semble être perçu par les collectivités. De fait, imposer des indicateurs, choisir des critères, pondérer leurs valeurs respectives sont autant de gestes qui reviennent inévitablement à orienter le développement durable dans un sens ou un autre : durabilité faible ? forte ? consensus ? Dans ce petit jeu, on ne s'étonnera pas de constater que les acteurs publics ont alors tendance à refléter à travers les outils d'évaluation qu'ils conçoivent des perceptions du développement durable qui leur sont propres. L'étude du contenu des instruments d'évaluation développés au niveau local en France (et en Suisse) révèle ainsi de manière très nette une tendance à la fractalité des formes du développement durable : loin de considérer que leur priorité en la matière consiste à réduire leur empreinte écologique ou à partager leurs richesses économiques, les collectivités du « Nord » tendent à reproduire le même schéma au niveau local que celui dessiné au niveau global par les institutions internationales. Le développement durable semble alors devenir un objet de consensus, de négociation, de résolution de conflits entre acteurs locaux. Son contenu semble être renégocié à l'aune des problèmes du territoire (en l'absence, cette fois-ci, du « reste du monde »), se calquant sur la forme qui a été donnée au concept au niveau global. En particulier, le traitement sur un pied d'égalité des dimensions environnementales, sociales et économiques apparaît de plus en plus comme une donnée incontournable qu'il conviendrait de reproduire de manière uniforme à toutes les échelles de territoire et dans toutes les régions du monde.

A la nécessité de « non-fractalité » des formes du développement durable, soulignée dans le Chapitre 2, les collectivités semblent donc répondre au contraire en adoptant une vision consensuelle et fractale du concept, basée sur une approche équilibrée entre les trois « piliers » du développement durable (économique, social, environnemental).

Comme le souligne Christian BRODHAG, au-delà de l'aspect pédagogique de ces trois piliers, « *cette approche 'vulgaire' du développement durable a des effets contre-performants. Car toute politique publique – ou toute entreprise privée – tenant déjà plus ou moins compte de ces trois dimensions pourrait se prévaloir d'avoir fait du développement durable 'sans le savoir', comme Monsieur Jourdain faisait de la prose* [2]». Suivant Christian BRODHAG dans son raisonnement, on peut alors se demander si les OQADD ne sont pas voués à échouer dans leur vocation à inverser les tendances lourdes du développement, et s'ils ne se contentent pas pour l'instant de simples « rafistolages »… en deux mots, et pour reprendre la formule de Francis

[1] CALLON M., RIP A. (1991) *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement ; la fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise*, in THEYS (dir) (1991) Op.cit, pp. 227-238

[2] BRODHAG C. (2003) Op. cit.

BLANCHE, on peut se demander si ces démarches ne se contentent pas « *de changer le pansement* » à défaut de pouvoir véritablement « *penser le changement* ».

4 Penser le changement… ou changer le pansement ? Analyse thématique des discours des responsables techniques des OQADD

Les OQADD recouvrent une grande diversité de réalités. Leurs formes, leur contenu, les contextes dans lesquels ils ont été crées ou utilisés sont extrêmement variés, et nous avons pu constater précédemment qu'il était bien difficile d'en dresser une véritable typologie. Cette grande hétérogénéité s'accomplit qui plus est dans un contexte de nouveauté : nouveauté relative du thème traité (le développement durable), nouveauté du principe même d'évaluation des politiques ou des projets, et par-là même nouveauté des outils ainsi créés. Le fait d'avancer sur un terrain aussi instable n'est rassurant ni pour les acteurs qui ont créé ces outils… ni pour ceux qui désirent aujourd'hui les étudier.

C'est peut-être dans ce caractère novateur et hétérogène qu'il convient de chercher les raisons d'une certaine inégalité dans l'appréciation qui peut être faite des OQADD par ceux qui en sont les principaux utilisateurs ou concepteurs : si certains crient quasiment au miracle, d'autres semblent au contraire à peu près persuadés de leur quasi inutilité. Entre ces deux extrêmes, la très grande majorité des praticiens semblent néanmoins poser un regard plus nuancé, moins tranché. Déchirés entre d'une part la constatation qu'ils peuvent faire de la richesse des débats générés par les OQADD et, d'autre part, la difficulté qu'ils constatent de passer de la réflexion et du discours à une approche plus pragmatique et pratique permettant de véritablement ancrer le développement durable dans les réflexes quotidiens des administrations locales, la plupart des personnes rôdées à l'utilisation de ces outils soufflent successivement le chaud et le froid. Un sentiment que nous avons essayé de refléter à travers la construction de ce chapitre, qui se veut le reflet général (et le plus fidèle possible) des opinions que nous avons pu recueillir. Un sentiment, également, qui semble rejoindre pour partie notre dernière hypothèse, selon laquelle les OQADD, au-delà de certaines vertus indéniables, ne permettent pas vraiment d'inverser les tendances lourdes du développement, se contentant bien souvent de simples rafistolages.

Après une brève présentation et justification de nos méthodes d'enquête (cibles, méthodes 4.1), nous essaierons de montrer, à travers une analyse thématique des discours, ce en quoi les OQADD permettent de commencer à « penser le changement » (4.2.), et ce en quoi ils ne permettent pas de faire autre chose que… « changer le pansement » (4.3.).

4.1 Méthodologie d'enquête :

Les enquêtes que nous avons pu réaliser se sont déroulées en plusieurs phases, qui sont résumées dans la Figure 44 :

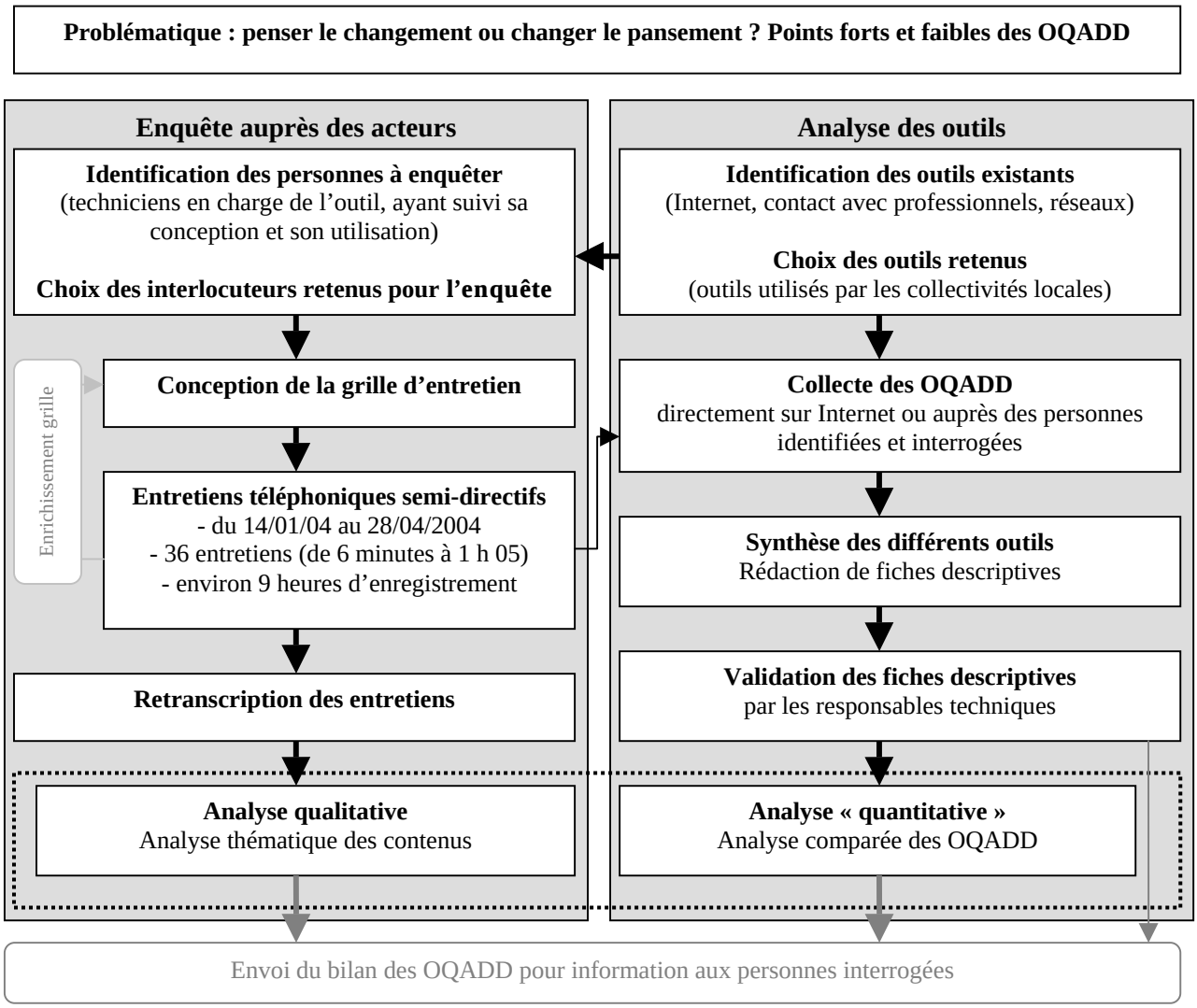


Figure 44 - Principales étapes d'investigation

4.1.1 Objet de l'enquête : les outils de questionnement et d'analyse mis à disposition des collectivités locales

La phase d'identification des OQADD s'est faite pour partie par l'intermédiaire d'Internet (requête à partir du moteur de recherche *Google* à différents mots-clés : « *grille développement durable* », « *outil analyse développement durable* », « *évaluation développement durable* »), et pour partie par interrogation de certains professionnels (bureaux d'études, associations spécialisées sur les questions de développement durable, agences régionales de l'énergie et de l'environnement, ADEME). Ce travail d'identification nous a permis de prendre connaissance d'une quarantaine d'outils ou de démarches, en France et en Suisse. Nous avons retenu dans l'échantillon final trente-trois de ces outils, excluant les outils d'analyse des Contrats de Plan Etat-Region pour nous concentrer sur les outils qui avaient plus spécifiquement vocation à être utilisés par les acteurs locaux de l'aménagement du territoire, et ce quel que soit le concepteur de cet outil (la collectivité elle-même ou un autre organisme). Notons au passage que de rares outils identifiés n'ont pas été retenus dans

l'analyse finale du fait d'un manque d'informations disponibles, ou parce qu'identifiés trop tard.
A partir de ce premier travail d'identification, nous avons mené deux types d'analyse : l'une relative aux acteurs, visant à identifier les points forts et les points faibles de ces outils par une analyse thématique des discours, et l'autre relative aux outils eux-mêmes (contenu, forme, type d'utilisation, etc. : Chapitre 3) (Figure 44).

4.1.2 Enquête qualitative auprès des responsables techniques des OQADD : cibles, méthode, analyse

Les enquêtes qualitatives visaient à identifier auprès des personnes ayant utilisé les OQADD les principaux défauts et les principaux avantages de ces outils, ainsi que les facteurs de réussite et/ou d'échec.

- **Cibles de l'enquête qualitative : les responsables « techniques » des outils d'analyse**

Nous avons choisi de cibler nos entretiens sur les personnes qui semblaient avoir la meilleure connaissance pratique des outils d'analyse et (surtout) le meilleur retour d'expérience quant à l'utilisation de ces outils : il s'est agi la plupart du temps des responsables techniques chargés du suivi opérationnel des démarches de développement durable au sein de leurs structures. Notons que le profil des personnes interrogées est néanmoins assez hétérogène eu égard à la diversité des organismes utilisant et/ou ayant élaboré de tels outils d'analyse. Dans les collectivités territoriales, c'est le plus souvent le chargé de mission ou le directeur responsable du service ayant initié la démarche d'évaluation qui a été interrogé. Pour les autres organismes (associations, administrations), ce sont soit les personnes qui ont piloté la démarche, soit les personnes ayant pris une part importante à la réalisation de l'outil qui ont attiré notre attention. Le nom des personnes contactées, la date de l'entretien, la fonction occupée par la personne en question dans l'organisme et la direction ou mission à laquelle cette même personne est rattachée sont mentionnés dans les fiches descriptives synthétiques de l'Annexe 7.

Inconvénients : du fait de leur implication forte dans la création ou l'utilisation des outils en question, l'approche des responsables techniques n'est pas forcément toujours très objective. Leur position hiérarchique peut également parfois être un frein à la libre expression de leurs points de vue (concernant par exemple les blocages qu'ils auraient pu identifier : peur de représailles, etc.).

Avantages : les responsables techniques sont facilement identifiables, relativement disponibles (en comparaison notamment des élus), et ils sont généralement très au fait du sujet puisque ce sont eux qui ont directement été en charge de mener à bien le processus.

- **Méthodes d'enquête : enquêtes qualitatives par entretiens semi-directifs (interview guidée)**

Le choix a été fait de réaliser auprès des personnes ressources des enquêtes qualitatives plutôt que quantitatives. Ce choix se justifie essentiellement du fait du faible nombre d'OQADD développés et utilisés jusqu'à ce jour (échantillon trop faible pour une analyse quantitative). Parmi les méthodologies d'enquêtes restant à notre disposition, nous avons choisi les entretiens directs plutôt que les questionnaires écrits. Une première raison justifiant ce choix est la grande hétérogénéité des OQADD, tant en ce qui concerne le contexte dans lequel ils ont été créés, le fond ou encore la forme… une hétérogénéité qui rendait les enquêtes par questionnaire aléatoires du fait de la formulation de questions trop imprécises et nécessitant d'être explicitées et adaptées dans la plupart des cas. Par ailleurs, et comme le

précise par ailleurs Raymond QUIVY[1], au-delà des risques de mauvaise interprétation des questions sus-mentionnées, ce type d'enquête par questionnaire écrit pose un autre problème plus pénalisant : il donne lieu à de très faibles taux de retour. Là encore, le faible nombre de démarches identifiées nous interdisait d'emblée d'avoir recours à cette solution.

L'entretien direct semblait donc plus à même de répondre à nos exigences. Les enquêtes par entretien direct sont souvent qualifiées d'interview. L'interview en sciences sociales est définie par Pierrette RONGERE comme « *le type particulier d'entretien que le chercheur a avec les individus dont il attend des informations en rapport avec le phénomène qu'il étudie* [2]». BLANCHET, de son côté, différencie les formes d'interview entre, d'une part, les questionnaires (« *ensemble de questions rédigées à l'avance, strictement posées par A ; il produit une série de réponses qui constituent un discours fragmenté, délinéarisé* ») et l'entretien de recherche, qui « *vise la production par B d'un discours continu sur un thème donné, ce qui n'est possible que si A s'abstient de poser des questions* [3]». Questionnaire et entretien de recherche marquent ainsi les deux bornes opposées du champ de définition de l'interview. De manière plus pragmatique, une différenciation est parfois faite entre « entretiens directifs » (questionnaires) et « entretiens ouverts », ou « non directifs » (entretiens de recherche) :

- les *entretiens directifs*, se rapprochent des méthodes quantitatives en cela qu'ils présentent un cadre très stricte de déroulement de l'entretien, avec des questions demandant des réponses brèves, précises, concises, parfois même fermées[4] ;
- les *entretiens ouverts* (ou *non-directifs*) laissent une très grande liberté à la personne interrogée pour s'exprimer sur un sujet donné (les entretiens ouverts sont par exemple souvent utilisés pour les récits de vie).

Entre ces deux catégories, les *entretiens semi-directifs* viennent s'intercaler, laissant suffisamment de place à la personne interrogée pour faire émerger « naturellement » ses préoccupations, favorisant même parfois les digressions, tout en assurant un fil conducteur permettant de rester en contact avec le sujet. La plupart du temps ce « fil directeur » trouve une forme concrète à travers la rédaction (préalable aux entretiens) d'un guide d'entretien. RONGERE parle d' « *interview centrée (*focused interview*) et interview guidée, ou à réponses libres :*

- *degré de liberté réduit par l'existence d'un* guide d'entretien, *mais les questions peuvent ne pas être formulées à l'avance ;*
- *étude de la* réaction des individus *à une situation dont on a précisé les différents aspects ;*
- *objectif principalement qualitatif (…)* [5]».

Au final, pour FERREOL et DEUBEL, « *l'interview peut être plus ou moins directive, selon que l'on cherche à contrôler, à vérifier, à approfondir ou à explorer une situation ou un domaine donné* [6]» (Tableau 45, selon GHIGLIONE R., MATALON B.[7]).

---

[1] QUIVY R. (1988) *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, 271 p.
[2] RONGERE P. (1975) *Méthode des sciences sociales*, Dalloz, deuxième édition, 118 p.
[3] BLANCHET A., GHIGLIONE R., MASSONAT J., TROGNON A. (1987) *Les techniques d'enquête en sciences sociales : observer, interviewer, questionner*, Dunod, 197 p. (p. 83)
[4] Rappelons que deux possibilités s'offrent selon le degré de liberté laissé aux interlocuteurs : questions fermées et préformées, qui « *enferment l'enquêteur et l'enquêté dans un cadre rigide* », et questions ouvertes, qui « *laissent à l'enquêté une grande liberté dans le cadre du sujet proposé, mais s'imposent, lorsque leur libellé est rédigé à l'avance, à l'enquêteur* », in RONGERE P. (1975) Op. cit. p. 74
[5] RONGERE (1975) Op. cit. P. 75
[6] FERREOL G., DEUBEL P. (1993) *Méthodologie des sciences sociales*, Armand Collin, Collection Cursus, 190 p. (p. 148)
[7] GHIGLIONE R., MATALON B. (1978) *Les enquêtes sociologiques, Théories et pratique*, A. Collin, 301 p.

Entretien Recherche	Non directif	Semi-directif	Directif
Contrôle			◆
Vérification		◆	◆
Approfondissement	◆	◆	
Exploration	◆		

Tableau 45 - Types d'entretien à privilégier en fonction du but recherché

Le but de notre enquête consistant à approfondir un sujet, à identifier des points faibles et forts, c'est donc cette dernière méthode d'entretien semi-directif, ou interview guidée, structuré autour d'un guide d'entretien (tout en restant très libre dans la formulation et la manière de guider l'entretien), qui nous a semblé la plus à-même de répondre à nos attentes. C'est donc cette méthode qui a finalement retenu notre attention (Cf *avantages, inconvénients*).

Inconvénients : les entretiens semi-directifs nécessitent un minimum de pratique, et l'équilibre entre entretien libre et directif est parfois difficile à trouver (il est facile de partir dans des discussions à bâtons rompus et dans des digressions qui peuvent éloigner l'enquêteur de son sujet d'intérêt). Plus fondamentalement, notons que nombre d'auteurs admettent qu'« i*l n'existe en matière d'entretien de recherche aucune règle précise qui justifie et définisse les conduites des interviewers (…)* » et « *le statut scientifique des données produites reste indéfini* [1]»
Par ailleurs l'analyse des discours est plus délicate car plus qualitative.

Avantages : l'entretien semi-directif est le plus couramment utilisé en sociologie car il permet notamment de ne pas bloquer les gens, de les laisser s'exprimer, de donner l'impression d'un entretien libre, d'une discussion professionnelle ou personnelle. L'entretien de recherche compense ses propres faiblesses par les services rendus : « *ceux-ci sont importants pour le chercheur lorsque l'on considère la richesse heuristique des productions discursives obtenues par entretien, qui surpasse largement celle de l'archaïque questionnaire* ». Les résultats « *sont proches des faits vécus par les personnes interviewées* [2]».

- **Le guide d'entretien semi-directif : les principales thématiques abordées**

Le guide d'entretien a pour objet de permettre une plus grande maîtrise de l'entretien semi-directif en fournissant à l'enquêteur un aide-mémoire. Sans être trop rigide, il doit énumérer les principaux points-clés de l'entretien, et les principales questions auxquelles il s'agit d'amener des éléments de réponses.
Dans notre cas, l'enquête s'accompagnait d'une recherche d'informations sur la description de chaque OQADD : description du contexte et de la forme générale de l'outil. La fiche descriptive de chaque OQADD (Annexe 7) a donc servi de guide d'entretien : chaque case correspondant à une information générale sur le contexte dans lequel l'OQADD a été créé ou utilisé (date de création, historique, concepteurs, utilisateurs, etc.) se traduit lors de l'entretien par une question. Les cases concernant la description non pas du contexte mais de l'outil en lui-même ont été remplies a posteriori après analyse des outils en question.
Au-delà de ce premier tour d'horizon essentiellement descriptif (contexte de création de l'outil, forme générale), plusieurs thématiques n'apparaissant sur les fiches descriptives que de manière très succincte et imprécise sont venues compléter le guide d'entretien. Les questions qui nous préoccupaient le plus sont présentées dans le Tableau 46. Dans la plupart des cas, nous avons fait en sorte que ces thématiques soient abordées à l'initiative même de la personne interrogée, à partir d'une question générale, qui était ensuite éventuellement

[1] BLANCHET A., GHIGLIONE R., MASSONAT J., TROGNON A. (1987) Op. cit., p. 84
[2] BLANCHET A., GHIGLIONE R., MASSONAT J., TROGNON A. (1987) Op. cit., p. 86

détaillée en questions plus précises lorsque les éléments de réponses étaient trop évasifs (« modèle de l'entonnoir »).

Quels sont selon vous les principaux avantages de la démarche ? (lors de la construction de l'outil ? lors de son utilisation ?) Quelles leçons positives tirez-vous de cet exercice ?	
	Exemples de thèmes susceptibles d'être abordés : ❑ appropriation du concept, capacité à rendre concret le développement durable ❑ transversalité ❑ dialogue interdisciplinaire, entre services ou élus ❑ prise de recul, débats ❑ capacité à créer de nouveaux réflexes, à infléchir les décisions, à modifier concrètement les projets
Quels sont selon vous les principaux éléments et/ou acteurs facilitant la démarche ? Quels sont les points clés, les éléments et/ou acteurs déclencheurs ?	
	Exemples de thèmes susceptibles d'être cités : ❑ des élus forts et motivés, une commande politique claire et forte ❑ des services sensibilisés et investis ❑ un service « porteur » rattaché à la DG, transversal ❑ des démarches pré-existantes, une culture bien ancrée du développement durable ou de l'évaluation
Quels sont les principaux inconvénients de la démarche ? Ses principales limites ? (lors de la construction de l'outil ? lors de son utilisation ?)	
	Exemples de thèmes susceptibles d'être abordés : ❑ le temps (ou les moyens) requis pour faire l'exercice ❑ la difficulté de formuler des questions pertinentes dans tous les thèmes abordés eu égard aux différentes natures des projets ou des politiques ❑ la difficulté de passer du diagnostic à l'action, de formuler des propositions d'amélioration ❑ l'utilisation de l'outil trop en aval de la prise de décision, les risques de « rafistolage », d'affichage
Quels sont selon vous les principaux éléments et/ou acteurs qui font entrave à la démarche ? Quels sont les points de blocage (éléments et/ou acteurs) ?	
	Exemples de thèmes susceptibles d'être abordés : ❑ le manque de motivation ou de moyens alloués (en terme de temps, d'investissement des personnes, des collègues, etc.) ❑ le manque de portage politique et/ou d'investissement des directions, de la hiérarchie ❑ la peur de rendre trop explicites les problèmes soulevés par un projet, la peur de rendre compte (évaluation) ❑ la peur de voir des projets bloqués, critiqués

Tableau 46 - Le guide d'entretien : principales thématiques à aborder

- **Déroulement des entretiens**

Eu égard à la grande dispersion géographique des personnes interrogées, les interviews ont été menées par téléphone. La plupart des entretiens ont été enregistrés, tandis que d'autres ont fait l'objet de prises de notes rapides.

Au total, 36 personnes ont ainsi été entendues de la mi-janvier jusqu'au début du mois de mai 2004, lors d'entretiens qui se sont échelonnés sur des durées allant de 6 à 65 minutes, représentant au total un peu plus de neuf heures de discussions.

- **Retranscription et analyse thématique de contenu**

Les entretiens ont ensuite été retranscris par écrit. Certains aspects que nous n'avions pas identifié au préalable sont apparus au cours des entretiens et sont ainsi venus enrichir l'analyse et/ou le guide d'entretien. Notons au passage que l'anonymat des personnes a été

respecté afin de pouvoir utiliser librement les témoignages recueillis, et un numéro a été attribué à chaque témoin dans un ordre aléatoire et non chronologique (T1 = Témoin 1, T2, T3, etc.).
L'analyse des interviews guidées passe inévitablement par une phase de codage des questions ouvertes : « *les réponses doivent être soumises à une analyse du contenu ayant pour but de caractériser les divers types de réponses qui ont été données par leur trait principal* [1]». Les témoignages ont donc été classés selon les grandes thématiques retenues dans le guide d'entretien en nous appuyant sur les techniques classiques d'analyse thématique de contenu – ce qui consiste à repérer les thèmes communs et transversaux à l'ensemble des entretiens recueillis dans l'enquête. Notons qu'une même réponse peut contenir plusieurs thèmes, ce qui explique que certaines réponses se retrouvent à plusieurs reprises dans l'analyse finale.
Précisons également qu'aucun traitement quantitatif analysant la distribution des réponses, leur récurrence, n'a été faite. L'analyse des interviews est ici essentiellement qualitative (« *analyse de contenu plus fine, distinguant les thèmes, attention portée plus souvent à la comparaison entre les réponses d'un même enquêté…*[2] »)
Afin de correspondre à notre problématique, cette analyse de contenu est donc structurée essentiellement en deux parties : nous avons d'abord essayé d'analyser les aspects positifs des démarches, en montrant ce en quoi les OQADD étaient susceptibles d'entraîner de véritables changements dans les habitudes, les modes de penser et de faire (« penser le changement ») ; ensuite, nous nous sommes concentrés sur les aspects plutôt négatifs, les blocages, les aspects limitant qui semblent empêcher un véritable ancrage du développement durable dans les pratiques des collectivités pour en rester bien souvent à un traitement superficiel de la question (« changer le pansement »).

En parallèle à cette enquête auprès des acteurs, nous avons également établi une analyse du contenu des OQADD. Analyse dont il convient à présent de dire quelques mots…

4.1.3 Enquête « quantitative » sur les outils de questionnement et d'analyse des politiques et/ou projets en matière de développement durable : bilan et analyse

La phase d'identification des outils, décrite précédemment, a été suivie d'une phase de collecte qui nous a permis de rédiger des fiches de synthèse afin de dresser un premier inventaire des démarches existantes en France et en Suisse. Ce bilan a rendu possible, dans un second temps, une analyse plus approfondie du contenu et du mode de fonctionnement des différents outils identifiés. L'objectif était double :

- dresser une typologie des différents outils existants (chapitre 3) ;
- et venir confirmer ou infirmer, de manière plus « quantitative » cette fois-ci, certains éléments contenus dans l'analyse thématique des discours (chapitre 4).

- **Inventaire des démarches, collecte des OQADD et synthèse : un premier bilan**

La collecte des outils s'est faite soit directement sur Internet, lorsque les outils étaient mis en ligne et directement téléchargeables (Athis-Mons, RST-01, SGAR Franche-Comté, CERDD…), soit après avoir pris contact avec les membres des services responsables de leur conception et/ou de leur utilisation. Des fiches descriptives identiques ont été remplies pour chaque outil, afin de rendre compte des contextes dans lesquels ces derniers ont été créés et sont (ou ont été) utilisés. Chaque fiche descriptive (Annexe 7) comporte les informations suivantes :

[1] RONGERE P. (1975) Op. cit. p. 79
[2] RONGERE P. (1975) Op. cit. p. 79

- Organisme concerné (concepteur ou commanditaire de l'outil) ;
- service responsable (et position hiérarchique) ;
- personne ressource (nom, fonction, téléphone, courriel) ;
- adresse Internet (lorsque l'outil est téléchargeable) ;
- intitulé exact de l'outil ;
- date de création de l'outil ;
- historique, contexte (commanditaire de l'outil, contexte stratégique ou politique, etc.);
- état d'avancement au premier semestre 2004 (outil en construction, utilisé, abandonné, etc.) ;
- objets de l'évaluation (programmes, politiques, projets…) ;
- conception de l'outil (qui, comment, combien de temps) ;
- type d'évaluation (ex-ante, in-itinere, ex-post, sélection, aide à la conception, aide à la décision, etc.) ;
- agrégations, représentations graphiques ;
- forme de la grille (questionnaire, énumération de critères, etc.) ;
- nombre de niveaux (thèmes, sous-thèmes, critères…) ;

Chaque démarche identifiée correspondant à notre objet de recherche a donc fait l'objet d'une fiche de description. Quatre démarches ont été mentionnées sans pour autant qu'il soit possible de rentrer dans le détail des caractéristiques de l'outil, celui-ci n'étant pas encore finalisé (Genève, Communauté urbaine de Lyon, ADEME national, CG Essonne). Inversement, deux outils ont été mentionnés sans qu'aucune personne référante n'ait pu être identifiée : soit parce que le projet avait été abandonné (Agenda 21 d'Athis-Mons), soit parce que nous ne sommes pas parvenus à joindre la structure porteuse (Organisme Mont-Blanc-Léman pour le développement durable). Nous avons dû nous contenter dans certains de ces cas des informations disponibles par écrit.

- **Validation des fiches descriptives par les responsables techniques**

La phase de rédaction des fiches descriptives a été suivie d'une phase de validation des informations auprès des personnes interrogées (courriel envoyé à chaque personne). Il est à noter que certaines des fiches n'ont pas été validées, malgré plusieurs demandes successives de notre part. La validation des fiches a ensuite permis de dresser un inventaire des démarches qui a été envoyé à chaque interlocuteur contacté durant l'enquête[1]. Les fiches non validées étaient jointes à cet inventaire, accompagnées d'une marque mentionnant explicitement le fait qu'elles n'avaient pas fait l'objet de validation.

- **Analyse des données concernant les OQADD**

L'analyse des données concernant les OQADD s'est essentiellement faite à partir des informations recueillies dans les fiches descriptives. Le but était de collecter des informations de manière suffisamment répétée pour pouvoir croiser certaines caractéristiques et obtenir des données chiffrées permettant :

- soit de confirmer ou infirmer les discours, voire de consolider ou de relativiser certains phénomènes évoqués par les personnes interrogées ;
- soit d'apporter de nouveaux éléments de réflexion.

A ces données s'ajoutent celles que nous avons tiré de l'analyse des outils eux-mêmes (nombre de critères, récurrence des termes, etc.). Les éléments retenus ont été retranscrits sous la forme de tableaux informatiques Excel© afin d'être traités de manière anonyme –

[1] Cette proposition avait été faite dans la plupart des cas aux personnes interrogées afin de leur assurer un retour d'information et de les inciter à prendre un peu de temps pour nous répondre…

chaque ligne correspondant à une démarche spécifique d'organisme (« individu »), et chaque colonne à un critère ou une question posée (« variable »). Des éléments chiffrés sont fournis pour différents aspects et différentes caractéristiques qui nous ont paru pertinents, soit dans la forme (intitulé des outils, date de création, nombre de niveaux, etc.), soit dans le fond (type de commanditaires ou de concepteurs, positionnement hiérarchique du service porteur, degré d'utilisation de l'outil, etc.). Les critères retenus sont présentés dans l'Annexe 8, et le traitement particulier de certaines données (proportions, croisement entre critères) est donné au fur et à mesure de l'analyse thématique des discours, en fonction de la teneur de ceux-ci.

A partir du logiciel SPAD© version 4.O, nous avons procédé à des tris à plat au sein d'un même critère, visant à signifier des proportions et des tendances (par exemple, le pourcentage d'outils abandonnés, utilisés ou en cours de conception) au sein d'une même classe d'outils (soit tous les outils identifiés, soit parfois seulement les outils des administrations : collectivités et autres acteurs publics). Le faible échantillon de démarches identifiées empêche cependant d'aller beaucoup plus loin dans le traitement des données recueillies ; en particulier, les croisements entre critères, qui permettent de mettre en évidence des liens de causalité entre deux critères (par exemple : outils complexes / outils abandonnés) sont délicats à traiter dans le cas présent : les chiffres obtenus reposent souvent sur des trop petits groupes d'individus pour que ces données puissent être véritablement pertinentes et/ou représentatives. En cours de chapitre, concernant certaines données qui semblaient suffisamment robustes, nous présentons en aparté une brève analyse réalisée à partir du logiciel SPAD© version 4.O pour des tests d'indépendance entre deux variables. Une Analyse en Composantes Multiples (ACM) est également présentée en fin de chapitre (synthèse) afin de confirmer ou infirmer certaines conclusions issues de l'étude des discours recueillis.

Encart 19 : Quelques mots à propos des Tableaux croisés et de l'Analyse de Correspondances Multiples

Les données recensées sont essentiellement nominales. Elles peuvent être traitées de différentes manières : tri à plat, tableaux croisés, Analyse des Correspondances Multiples (ACM). Natacha GONDRAN a utilisé ces méthodes d'analyse sur un sujet assez proche du nôtre (l'information environnementale au sein des PME). Nous nous contentons de reprendre ici dans ses grandes lignes la description qu'elle a pu donner des ACM et des tests d'indépendance entre variables:

Tableau croisé : Test d'indépendance entre deux variables

« *Afin de savoir si deux variables nominales A et B sont liées ou indépendantes, elles doivent être croisées dans un tableau indiquant, dans chaque cellule, le nombre d'individus possédant les deux modalités de la ligne et colonne de la cellule. Un test du Khi-deux de PEARSON peut ensuite être réalisé sur ce tableau. Ce test compare les effectifs observés (O_{ij}) avec les effectifs théoriques (T_{ij}) dans l'hypothèse où les deux variables seraient indépendantes (…). La variable du Khi-deux est calculée selon la formule suivante :*

$$\chi^2 = \sum (O_{ij} - T_{ij})^2 / T_{ij}$$

Une table de distribution du Khi-deux donne le χ^2 théorique qui correspond à un degré de liberté donné et au risque α auquel on accepte l'hypothèse d'indépendance des deux variables. Ainsi, le logiciel SPAD 4.0. fait correspondre le χ^2 et le degré de liberté au tableau croisé avec un niveau de risque α (probabilité que Khi-deux > $\chi^2_{calculé}$)qui correspond à la probabilité que les deux variables sont indépendantes. Généralement, le seuil maximal choisi pour accepter l'hypothèse est 0,05, soit 5%.

- si $\alpha < 0,05$: on considère que les deux variables sont liées.

- si $\alpha > 0,95$: on considère que les deux variables sont indépendantes. »

Analyse des correspondances multiples (ACM)

« *L'analyse des correspondances porte sur des tableaux de contingences afin d'étudier les relations éventuelles existant entre deux variables nominales. L'analyse des correspondances multiples est une généralisation de cette*

analyse des correspondances à des tableaux disjonctifs complets. La distance entre modalités que l'on cherche à maximiser est celle du χ^2.

$$d^2(j,j') = \frac{1}{s} \sum_{j=1}^{p} \frac{n}{z_{.j}} (z_{ij} - z_{i'j})^2$$

Où s correspond au nombre de variables et z_{ij} est la valeur prise par la variable j pour l'individu i.
L'analyse des correspondances multiples permet la représentation simultanée des nuages des individus et de celui des modalités et met en évidence :
- la proximité entre individus : deux individus se ressemblent s'ils ont choisi globalement les mêmes modalités et sont proches dans le plan.
- la proximité entre modalités de variables différentes : chaque modalité est représentée par le centre de gravité des individus qui les ont choisis. Si deux modalités de variables différentes sont proches dans le plan, c'est qu'elles ont été globalement choisies par les mêmes individus.
- la proximité entre deux modalités d'une même variable : par construction, chaque variable ne peut prendre, pour un même individu, qu'une seule modalité. Si deux modalités d'une même variable sont proches, c'est que les groupes d'individus qui les ont choisies ont les mêmes profils au niveau des autres variables [1]»

4.1.4 Synthèse méthodologique : identifier des pistes, tester leur solidité…

En conclusion, rappelons en quelques mots les choix d'investigation qui ont été les nôtres.
Désireux d'identifier les éléments déclencheurs, les motivations, les blocages, les points faibles et les points forts des démarches d'évaluation des politiques et/ou des projets des collectivités en matière de développement durable, nous avons choisi d'interroger les responsables techniques qui ont mis en place de telles démarches. Eu égard à nos attentes et à l'échantillon relativement faible de démarches identifiées, notre choix méthodologique s'est porté assez naturellement sur les enquêtes qualitatives, au sein desquelles les entretiens semi-directifs (ou interviews guidées) nous ont semblé les plus à-même de correspondre à notre démarche. Ce type d'enquête a le grand avantage d'être souple et permet d'identifier certaines pistes de travail. Conscients des limites inhérentes à ce type d'entretiens (notamment en termes de subjectivité), nous avons en parallèle essayé de confronter, tant que cela était possible, ces éléments discursifs avec des réalités plus objectives et chiffrées… Ceci afin de tester la solidité des pistes identifiées par le biais des entretiens.
La présentation des résultats de ces deux analyses est donc présentée de manière conjointe. L'analyse thématique des discours sert de fil directeur à notre raisonnement. Les témoignages recueillis sont eux-mêmes présentés afin d'illustrer les thématiques abordées ; ils sont présentés de la manière suivante (afin d'être bien distingués du reste du texte) :

Exemples de discours : *« Ça a quand même été perçu par les collègues comme un moyen de rendre concret un concept un peu fumeux »* (Témoin 24)

[à propos des OQADD] *« Ça rend concret, c'est pragmatique, et c'est pas du concept général, donc les gens qui sont des ingénieurs, des techniciens, des chargés de mission… bon, eh bien ils se raccrochent à des choses et ça va tout seul, quoi »* (T9)

« Ça a été très parlant, très concret, et l'ensemble des personnes ont très bien réagi en disant « oui, c'est très bien, ça permet de ne rien oublier, ça permet de croiser des trucs ». Ils ont tout de suite vu le côté pratique » (T21)

[1] GONDRAN N. (2001) *Système de diffusion d'information pour encourager les PME-PMI à améliorer leurs performances environnementales*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en sciences et techniques du déchet, INSA Lyon, ENSM Saint-Etienne, 309 p. (pp. 170-173)

Cette analyse thématique est ensuite confrontée, lorsque cela est possible, à des éléments chiffrés, qui viennent confirmer ou au contraire nuancer les discours. Ces éléments sont eux aussi distingués dans leur présentation (encadré), comme l'illustrent ces premières données concernant l'état d'avancement des différentes démarches identifiées, ou encore leur utilisation effective :

Etat d'avancement des démarches identifiées
5 OQADD sur 33 identifiés (15.1%) étaient en cours de réflexion et/ou de conception au mois d'avril 2004.
28 OQADD (84.9%) étaient opérationnels à cette même date.

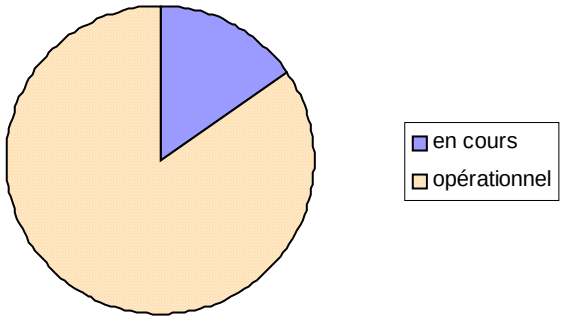


Figure 45 : Répartition des démarches selon l'état d'avancement des outils

Utilisation effective des OQADD identifiés
16 OQADD sur les 33 identifiés (48.5%) sont effectivement utilisés, à des degrés divers d'occurrence.
12 OQADD ne sont plus utilisés :
- soit parce qu'ils ont été mis de côté pour une durée indéterminée (5 sur 33, soit 15.1%)
- soit parce qu'ils ont été abandonnés définitivement (7 sur 33, soit 21.2%).
(pas d'information précise pour 5 OQADD).

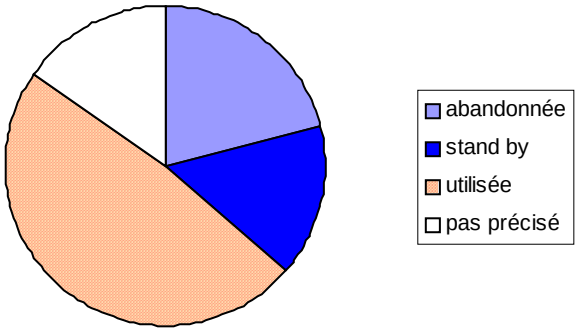


Figure 46 : Répartition des OQADD selon leur utilisation effective ou non

Ces chiffres illustrent d'une part que certaines démarches n'ont pas encore abouti, et d'autre part qu'un certain nombre d'outils ont été soit mis de côté, soit abandonnés, ce qui explique parfois la difficulté de recenser des témoignages concernant les retours d'expérience en terme d'utilisation.

Ces quelques éléments méthodologiques précisés (et ces premières données en tête), il ne nous reste plus qu'à nous lancer dans l'analyse des discours recueillis. Fidèles à notre questionnement (« Penser le changement ou changer le pansement ? »), nous avons donc

organisé cette analyse en deux parties distinctes, mettant en évidence dans un premier temps ce en quoi ces outils semblent s'avérer des vecteurs de changement positif pour les acteurs locaux (changement dans les comportements, dans les modes de penser et de faire, etc.). Nous tenterons ensuite, en nous appuyant toujours sur les mêmes méthodes, d'énumérer les principales limites de ces outils, de comprendre les critiques qui leur sont souvent adressées, et, enfin, de comprendre les principaux blocages qui empêchent la généralisation de leur application. Laissons donc à présent la parole aux praticiens…

4.2 « Penser le changement… » les OQADD, vecteurs de changement des modes de penser et des modes de faire ?

Comme nous l'avons évoqué en introduction à ce chapitre, la rareté, la grande hétérogénéité ainsi que la relative nouveauté des démarches ayant mené à la création d'OQADD sont autant de facteurs qui rendent l'étude de ce sujet particulièrement délicate et difficile. Partant du pressentiment qu'élaborer des outils à partir de données conceptuelles sur la manière dont devrait théoriquement fonctionner la prise de décision ne mènerait certainement pas à grand chose (si ce n'est à la création d'un nouvel outil technique inadapté aux attentes et au mode de fonctionnement effectif des collectivités locales), nous avons donc pris le parti d'observer les outils existants, dans leur contexte, afin d'identifier en quoi les OQADD réussissaient ou échouaient à changer les modes de penser et les modes de faire.
L'analyse thématique des discours recueillis auprès des responsables techniques qui ont mis au point (ou piloté la mise au point) des OQADD fait d'abord apparaître plusieurs aspects positifs, tant lors de la phase de construction des outils que lors de leur utilisation : capacité des OQADD à rendre le concept de développement durable clair, intelligible et opérationnel ; propriétés pédagogiques et communicantes ; mise en perspective des projets et politiques, transversalité, capacité à générer de nouvelles réflexions et (parfois) de nouvelles façons d'envisager les problèmes et leurs solutions…

Un vecteur d'appropriation du développement durable : les OQADD, ou comment rendre le concept concret et pragmatique	
⇨**Opportunités :**	- positionner la structure vis-à-vis des partenaires (afficher ce que la structure entend précisément par développement durable) - créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable - rassurer et « décomplexer » les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret - sensibiliser, informer, communiquer sur le développement durable
Changer les modes de penser, infléchir les comportements : les OQADD, générateurs de réflexions et d'alternatives	
⇨**Opportunités :**	- créer du débat, de la réflexion, prendre du recul - créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de vision globale - impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives…

Tableau 47 : « Penser le changement » : Forces et opportunités des OQADD

4.2.1 Un vecteur d'appropriation du développement durable : les OQADD, ou comment rendre le concept concret et pragmatique

C'est sans doute le sujet qui fait le plus l'unanimité parmi les personnes interrogées : les OQADD sont souvent (toujours ?) vécues comme une opportunité pour les collectivités ou

les organismes qui les ont créé de s'approprier le concept de développement durable en lui donnant une certaine contenance à travers la formulation de critères ou de questionnements – qui tendent ainsi à rendre le développement durable plus « concret » et plus facilement appréhensible pour les services ou les membres de l'organisation. Ce phénomène est à tel point unanimement reconnu qu'on est même en droit de se demander si l'objectif d'appropriation et de traduction du concept n'est pas prioritaire pour certains de ces organismes – avant même les objectifs d'évaluation ou de suivi des projets ou politiques à proprement parler. C'est ce que nous confirme plusieurs personnes en charge de la réalisation d'OQADD :

> *« En fait, l'objectif, c'était bien qu'on en fasse un outil de communication à valeur pédagogique en même temps qu'un outil de sélection de nos futurs projets »* (T7)
>
> « *Le sentiment que j'ai (…), pour avoir suivi un peu ces histoires de grilles dans les collectivités locales, j'ai l'impression qu'au départ c'est quand même plus une affaire de sensibilisation interne qu'une affaire d'avoir une démarche objective et multicritère qui permette à coup sûr d'arbitrer entre un projet X et un projet Y. Donc, même si c'est présenté comme ça au début, à la fin ce qu'on en retire c'est surtout de la sensibilisation, et le côté pratico-pratique de l'outil, on n'y arrive pas, quoi.* » (T36)

De là à dire que les OQADD sont prioritairement devenus des outils de sensibilisation et de formation du fait d'un relatif échec face à la tâche qui leur était initialement confiée (à savoir évaluer les projets ou influer sur les décisions), il y a là un pas que nous ne franchirons pas (ou du moins… pas tout de suite !). Contentons-nous pour l'instant de noter que ce phénomène d'appropriation ou d'endoformation semble s'opérer à différents stades – à la fois lors de la construction des OQADD et lors de leur utilisation – et remplit semble-t-il plusieurs fonctions :

- positionner la structure vis-à-vis des partenaires (afficher ce que la structure entend précisément par développement durable) ;
- créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable ;
- rassurer et « décomplexer » les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret ;
- sensibiliser, informer, communiquer sur le développement durable.

- **Positionner la structure vis-à-vis des partenaires : un moyen d'afficher son « éthique » du développement durable**

C'est lors de la phase de construction des OQADD que le phénomène d'appropriation (ou de traduction) du concept est le plus déterminant sur le plan stratégique : c'est précisément lors de la conception de l'outil que l'organisme va définir, de manière parfois extrêmement fine et précise, ce qu'il entend par « développement durable » (il va pour ainsi dire livrer aux autres acteurs les éléments de définition de son « éthique » du développement durable). Plusieurs responsables techniques insistent par exemple sur le fait que la création d'un OQADD a été pour eux une façon performante et pratique de « rentrer » dans le débat sur le développement durable et de positionner clairement leurs structures .

Le chargé de mission d'une association spécialisée dans les questions liées au développement durable insiste par exemple sur ce phénomène de lisibilité vis-à-vis de l'extérieur lorsqu'il parle de son OQADD :

> *« C'était le premier document que nous avons produit. Et puis aujourd'hui, sur le référencement, quelque part, les gens savent que, en gros, on sélectionne nos initiatives en fonction de ces* [X] *principes (…).*

C'est un outil de lisibilité par rapport à ce que fait [notre organisme] *; pour nous, en tous cas, on le ressent comme ça »*. (T14)

Dans plusieurs collectivités, les responsables techniques des questions de développement durable tiennent sensiblement le même discours, soulignant à leur tour l'importance qu'il y a selon eux à commencer par cette démarche de création d'un OQADD qui permet à l'organisme de s'approprier concrètement le concept :

« *On a commencé* [NDR : la démarche d'agenda 21] *par la grille d'analyse, c'est la première chose qu'on ait faite* » (T15)

« Ça a commencé, la grille, très vite après la mise en œuvre de notre Agenda 21 » (T10)

[suite à la décision politique de faire l'Agenda 21] *« On a mis en place immédiatement derrière un groupe de travail avec un consultant pour déterminer une grille d'évaluation des politiques publiques » (…) « L'objectif, c'était quand même l'appropriation »* (T23)

« C'était pour nous l'occasion de décrire un peu le profil type de projets qu'on souhaitait soutenir, et c'était également les critères de sélection des projets qu'on allait retenir » (T7)

La personne responsable du suivi technique d'un contrat de développement, confronté aux différents acteurs agissant sur son territoire, insiste ainsi sur l'importance de l'OQADD comme outil de lisibilité vis-à-vis de ces multiples partenaires : tout en créant une culture commune, une vision partagée du développement durable, l'OQADD permet à la fois de positionner clairement la structure, de rassurer les partenaires et de limiter les ambiguïtés de définition et d'interprétation du concept de développement durable :

« *Au départ, quand on parle de développement durable, ça fait peur, c'est tellement global, tarte à la crème. C'était vraiment un objectif, cette culture commune. Parce que les gens, si on commence à afficher le développement durable dans l'institution, il faut vraiment qu'on sache de quoi on parle, avant de se tourner vers l'extérieur (parce que c'est vrai que la notion de développement durable, c'est aussi la mobilisation de partenaires extérieurs). Nous, avant ça, on voulait vraiment qu'on soit tous d'accord sur la définition du développement durable. Ça, c'était important* ».
Question : « *Et la grille a servi à formaliser ça ?* »
Réponse « *Oui, tout à fait (…). On a ce document et on peut dire, « ben voilà, le développement durable pour nous, c'est ça ». Et quand on se tourne vers les partenaires extérieurs, on sait de quoi on parle quand on parle de développement durable* » (T34)

« C'est vrai que ce sont des gymnastiques intellectuelles qui ne sont pas habituelles, même pour nous à la limite, nous ça nous demande aussi ici [NDR : au sein du service développement durable] *un certain nombre d'heures de réflexion pour savoir comment on aborde les choses, comment on sensibilise, comment on peut faire avancer les choses sur le registre du développement durable, parce que ce sont des notions très abstraites pour le commun des mortels, citoyen ou élu, ou acteurs d'ailleurs »* (T21)

Un autre responsable tient un discours assez semblable lorsqu'il parle des premières motivations qui sont à l'origine du travail sur l'OQADD :

« *C'était pour se dire, « ben voilà, qu'est-ce que nous on pense de ce développement durable, qu'est-ce que ça recouvre comme réalités pour nous, qu'est-ce qu'on peut engager comme réflexions autour de ça et quelles sont les actions qui pourraient être conduites ». On s'est rendus compte qu'il serait intéressant d'avoir quelques petits outils* » (T31)

Ainsi, même si la démarche de création d'un OQADD n'est pas systématiquement la première étape initiée par les collectivités ou autres organismes se lançant dans une démarche de développement durable, il n'empêche que cette volonté de donner du contenu et de la « chair » au concept de développement durable est le plus souvent explicite dans les démarches qui ont conduit à leur élaboration. L'exemple du Grand Lyon est intéressant à ce titre : suite à la demande formulée par les membres des services qui ont participé à la construction de l'outil, la grille a été reformulée sous forme d'un « glossaire » qui explique précisément ce que chaque critère et chaque terme signifie spécifiquement pour la Communauté urbaine de Lyon – afin notamment d'éviter les incompréhensions ou les malentendus sur les termes[1], mais également afin d'illustrer concrètement ce que chaque critère signifie sur le territoire administratif du Grand Lyon (Cf. Annexe 11). Le témoignage d'une personne chargée du développement durable au sein d'une collectivité française témoigne d'une demande similaire apparue durant le travail d'élaboration et de tests de l'OQADD :

> « *Le manque, c'était aussi le lexique. Donc on a rajouté après un lexique, pour expliquer les principes, etc.* » (T9)

Glossaire, lexique : on voit clairement à travers les termes choisis qu'on est ici typiquement dans une démarche d'apprentissage, d'explicitation des termes et des concepts afin de créer une culture et un langage communs…

- **Créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable (au sein de la structure ou plus largement)**

Au-delà du phénomène d'affichage et de positionnement de la structure vis-à-vis de ses partenaires sur la question du développement durable, un autre objectif souvent identifié lors de cette étape de « construction » des OQADD semble être l'endoformation des personnes au sein même de la structure – un problème récurrent lorsqu'on se trouve dans les phases amont des démarches d'Agenda 21. Le responsable technique du développement durable dans une grande collectivité résume assez bien la nécessité de formation et d'information à ce stade de la démarche :

> *« On a préféré commencer par une démarche interne, parce qu'on a [*X000*] agents à la ville, et le développement durable, bon, ben c'est vraiment très loin des préoccupations. Les trois quarts des gens ne savent même pas ce que c'est, donc on s'est dit que ça ne servirait à rien de se lancer dans un Agenda 21 dans cet état, si on voulait impliquer les services »* (T.12)

Le problème ne concerne d'ailleurs pas exclusivement les collectivités : le responsable d'un organisme qui encadre les collectivités locales sur ces problématiques de développement durable parle de manière très pragmatique de la nécessité qu'il y a pour une telle structure de commencer par « balayer devant sa porte » :

> [le travail sur l'OQADD] « *Ça partait de ce principe-là : on ne pouvait prétendre donner des conseils en matière de développement durable aux collectivités (à part avoir travaillé avec elles sur des points très précis) si on n'avait pas implanté ça de façon très culturelle au sein de* [notre structure] » (T1)

[1] Lors d'une réunion d'échange et de « regards croisés » tenue le 25 mai 2004 à la Communauté urbaine de Lyon, plusieurs personnes ayant participé à la construction de l'OQADD ont insisté sur les différences d'interprétation qui étaient apparues lors des phases de test de la grille : un exemple cité était la notion d' « analyse de cycle de vie », qui recouvre des réalités tout à fait différentes dans les jargons respectifs des professionnels de l'environnement ou du management…

L'OQADD devient ainsi une opportunité de créer une culture commune, une vision partagée du développement durable au sein même de l'organisme, et parfois même au-delà lorsque l'outil est construit par différents acteurs d'un territoire. La notion de culture commune est assez récurrente dans les discours. La volonté de partager des valeurs du développement durable est souvent citée :

> « *(…) la méthode devait permettre un langage commun, le partage d'un langage auprès de l'ensemble des acteurs locaux »* (T8)
>
> « *L'objectif, c'était d'élaborer une charte, d'élaborer une grille, bon, mais c'était aussi de créer une culture commune au sein de l'institution. C'était de faire se mobiliser les gens sur la question du développement durable, donc c'était des séances de formation – action, quoi, sur la question du développement durable* » (T34)
>
> [à propos de la grille] « *Elle reflète les questionnements que se posent les autres* [partenaires qui ont participé à sa construction]. *Ça a toujours été co-construit, c'est une règle* » (T33)

Parfois même, la construction de l'OQADD sert ouvertement de support à un débat sur la définition du développement durable et sur ce que ce concept signifie et implique pour la structure concernée :

> « *On le fait d'abord dans une vision un peu ouverte, un peu dynamique, pour ne pas crisper tout le monde autour de ça, donc dans une approche un peu pédagogique et en même temps qu'on diffuse ça on organise un modèle de sensibilisation interne au développement durable, c'est à dire que tout le monde devrait, lors de réunions d'équipe, avoir un module d'une demi-journée pour discuter autour de « qu'est-ce que c'est que le développement durable ? qu'est-ce qu'il y a derrière ? et en quoi nous on peut l'appliquer, comment on peut faire évoluer nos actions et notre fonctionnement autour de ça. Donc on a un module de sensibilisation (…) et cette grille va participer aussi à ce module de sensibilisation* » (T25)

Les responsables de l'Agenda 21 de plusieurs collectivités fournissent ainsi des témoignages très intéressants, insistant notamment sur l'importance d'une implication la plus large possible des personnes appartenant à la structure dès le début de la démarche de construction des OQADD (lors du choix des critères jusqu'à la formulation des questions). La construction partagée des OQADD par les membres des services apparaît ainsi souvent comme la meilleure façon de s'assurer à la fois de leur adhésion à la démarche, mais également de la bonne utilisation des outils en question a posteriori de leur construction, comme en témoignent plusieurs personnes interrogées :

> *« Fabriquer l'outil avec les autres permet aux autres de s'approprier l'outil »* (T.19)
>
> *« Des gens qui ont participé à la construction de la grille seront en capacité demain d'animer eux-mêmes »* (T8)
>
> *« Je me suis dit, tous ces beaux outils, finalement, il ne faut pas les faire et puis les amener, il faut les faire avec la personne qui les utilise, sinon on va se casser les dents »* (T13)
>
> *« Le développement durable doit être approprié par chaque directeur, chaque chargé de mission, c'est pour ça qu'on est dans de l'animation et dans du questionnement collectif. C'est pas nous qui avons les réponses, on* [NDR : les responsables du service développement durable] *n'est pas les grands maîtres, les grands cerveaux »* (T.8)
>
> *« Si on veut introduire vraiment le développement durable comme un réflexe chez tous les décideurs, chez toutes les personnes qui lancent des projets, il me semble qu'il faut qu'ils aient l'impression que l'idée*

vient un peu d'eux, ou en tout cas qu'ils aient fait l'outil. Je vois mal à arriver à imposer un outil si on veut que ça fonctionne bien. (…) Je pense que si elle [NDR : la grille] *n'est pas construite avec ceux qui travailleront, et, en gros, par ceux qui travailleront finalement (avec une toute petite assistance de ceux qui ont une vision un peu plus globale)… C'est le moyen qu'elle soit non seulement utilisée mais également efficace et pertinente »* (T13)

Notons au passage que cet aspect endoformateur, cette opportunité que les OQADD représentent pour créer une discussion et confronter les valeurs des différents partenaires, ont parfois été occultés à l'origine de la démarche… avant de se révéler progressivement comme un élément indispensable en cours de conception :

[sur l'aspect sensibilisation et appropriation, à partir de l'outil en question] « *Au début, on n'a pas pensé ça forcément comme ça, mais au fur et à mesure qu'on travaillait ensemble, on s'est dit qu'on ne pouvait pas passer outre la sensibilisation, que si on sortait tout de suite une grille d'indicateurs d'enfer, on allait se « planter ». Donc on s'est dit qu'il fallait d'abord passer par ça, pour bien faire comprendre pourquoi on se posait ce type de questions, et quelles questions il fallait se poser (…)* » (T25)

Les OQADD apparaissent ainsi comme des outils privilégiés de débats et de partage d'une culture commune autour du concept de développement durable. Cette étape d'appropriation par la conception de l'outil ou par son utilisation paraît d'ailleurs d'autant plus indispensable que, très souvent, le développement durable fait encore peur au niveau local…

- **Rassurer et décomplexer les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret**

Le développement durable « débarque » en effet dans les services des collectivités et sur les territoires avec un passif qui peut nuire à sa bonne diffusion : aspects trop conceptuels, globalité des enjeux, flou des définitions… Autant d'éléments qui semblent parfois effrayer des praticiens par ailleurs habitués à agir de manière pragmatique et locale :

« *Au départ, quand on parle de développement durable, ça fait peur, c'est tellement global, tarte à la crème »* (T34)

Les OQADD sont donc souvent cités comme des éléments susceptibles de rassurer, voire de décomplexer les acteurs locaux (membres de l'organisation ou non). Il est intéressant de noter que ce phénomène se vérifie cette fois-ci davantage lors de la phase d'utilisation de l'outil, et non plus lors de la phase de conception (les concepteurs sont le plus souvent déjà relativement motivés et convaincus). C'est pourtant bien au stade de l'utilisation de l'outil que le véritable enjeu semble se dessiner, comme le note un responsable technique dont l'OQADD est encore en phase de construction :

« C'est seulement à ce moment qu'on pourra mesurer l'appropriation du concept. Ce sera vraiment dans l'utilisation » (T22)

Il s'agit donc dans un premier temps de décomplexer les utilisateurs potentiels de la grille, notamment par rapport à la complexité supposée du développement durable :

« Les principaux blocages c'est de ne pas trop intellectualiser pour la rendre opérationnelle [NDR : la grille d'analyse], *ne pas se poser des questions à l'échelle planétaire par exemple, sachant que nous, qu'est-ce qu'on peut faire au niveau local ? C'était vraiment cette dimension là, le retour entre le planétaire et le local qui était importante (…). C'était pas forcément un blocage, c'était plus une difficulté*

pour que les questions que l'on se poserait soient… enfin, qu'on puisse y répondre, en fait, que ça reste pas complètement théorique » (T22)

« Une fois que les gens sont dedans, au départ ils peuvent être un peu réfractaires parce qu'ils se disent « ouh la la, le développement durable, concept et tout », et puis une fois qu'ils sont dedans ils se disent « ah bon, ben, finalement il n'y a peut-être pas de quoi s'en faire toute une histoire » » (T.8)

« Les gens se sont accrochés au début, parce qu'il faut reconnaître que c'est vrai que c'était pas évident, la grille était extrêmement compliquée. Il a fallu vraiment remodifier beaucoup de choses, et les gens se sont accrochés parce qu'ils étaient vraiment très intéressés, et surtout ils étaient intéressés de donner une approche pragmatique, simple, du développement durable, même si on garde la complexité du développement durable. Et c'est là toute la force. Ce qu'ils ont bien aimé dans la méthode, c'est que c'est à la fois quelque chose de, comment dire, de très global (on aborde vraiment les sujets avec beaucoup de profondeur, finalement, quand on regarde les questions et tout ça), et en même temps c'est extrêmement simple : on est là, on est tous autour d'une table, on discute, on fait des petits schémas, c'est très simple. C'est ça qu'ils ont aimé, c'est ce côté simple, accessible du développement durable, et puis le côté « eh ben voilà par où je dois aller quand je veux faire du développement durable » ». (T.8)

Ce dernier point semble particulièrement important. La personne qui a suivi l'élaboration d'un OQADD destiné à sélectionner des projets d'urbanisme dans une collectivité confirme elle aussi cette impression en insistant sur la capacité des OQADD à rassurer et surtout à rendre concret le concept de développement durable :

[à propos de l'OQADD utilisé pour un appel à projet local] *« Dans la présentation, on a essayé de le rendre aussi parlant et concret que possible. Et c'est vrai que, présenté avec des exemples concrets, ça créé une vision assez complète d'un projet de développement durable, effectivement, sous des aspects très terre à terre » (…) « et je pense que ce qui était bien pour eux, c'était de passer d'un discours très théorique (parce que le développement durable est encore perçu comme un concept un peu fumeux, un peu flou, un peu fourre tout) mais… illustrer chaque point par quelque chose de très concret autour d'une opération urbaine type, ça devenait tout d'un coup très parlant et très inspirant, je pense »* (T7)

C'est sous ce dernier aspect que les OQADD semblent précisément le plus susceptibles de rassurer : nombre de personnes interrogées considèrent qu'ils permettent de rendre concret et pragmatique (voire pratique) un concept auquel on reproche souvent d'être trop flou et théorique. Les témoignages allant dans ce sens sont donc là encore très nombreux à confirmer cette impression, et ce même dans les collectivités où l'OQADD n'a pas vraiment débouché sur une utilisation répétée a posteriori :

« Ça a quand même été perçu par les collègues comme un moyen de rendre concret un concept un peu fumeux » (T24)

[à propos des OQADD] *« Ça rend concret, c'est pragmatique, et c'est pas du concept général, donc les gens qui sont des ingénieurs, des techniciens, des chargés de mission… bon, eh bien ils se raccrochent à des choses et ça va tout seul, quoi »* (T9)

« Ça a été très parlant, très concret, et l'ensemble des personnes ont très bien réagi en disant « oui, c'est très bien, ça permet de ne rien oublier, ça permet de croiser des trucs ». Ils ont tout de suite vu le côté pratique » (T21)

« L'intérêt que je vois, moi (…), c'est qu'on ne parle plus de théorie, de qu'est-ce que c'est le développement durable, etc. On est réellement sur l'opérationnel, quoi, et ça ça me paraît l'urgence pour l'instant. Je crois que, comme je dis régulièrement, le développement durable, il ne faut plus trop en parler, il faut le faire » (T.19)

« *A cet égard les différentes entrées* [de l'OQADD] *permettent vraiment de traiter de tous les principes du développement durable sans en avoir l'air. Parce qu'il n'est pas question dans les groupes* [NDR : de travail] *d'aller faire de la philosophie du développement durable* » (T5)

« Ce qui était intéressant, quand on a lancé le travail, quand on a fait le tour de table, les gens disaient « écoutez, moi je suis venu parce que j'entends parler de développement durable, ça m'intéresse, ça a l'air intéressant, mais je ne sais pas ce que c'est ». Et la méthode de travail qu'on a proposé – dont la grille fait partie – ça leur permet de matérialiser un peu plus, et ça leur donne un peu un cadre, même si pour le coup la méthode est très ouverte, mais disons que ça leur donne un peu une piste, un chemin à suivre pour se lancer vers le développement durable » (T.8)

[les acteurs] « *Ça leur permet de s'approprier le concept qui est parfois flou, donc là, on a quelque chose auquel on peut se raccrocher, quoi. Parce que si vous voulez, c'est quand même un peu déstabilisant* » (T6)

[à propos du concept de développement durable] « *On a voulu le traduire un peu concrètement, pour nous* » (T28)

« *C'est avec ça* [l'OQADD] *que les acteurs se rendent compte de ce que touche effectivement le développement durable, oui* » (T26)

« *Après* [avoir utilisé l'outil], *ça* [le développement durable] *devient une évidence, il n'y a pas besoin de grand discours, quoi* » (T9)

La (très rare) « littérature » consacrée au sujet des OQADD recueille des témoignages allant dans ce sens : ainsi, une personne ayant participé à l'élaboration d'un OQADD confirme que « *Cette approche et l'existence de ce guide ont permis de donner une réalité au concept de développement durable et des éléments concrets d'approche et d'analyse des propositions d'études, des méthodes utilisées et des résultats obtenus* [1]».

En reprenant les termes les plus souvent cités, on peut donc conclure suite à cette brève énumération que les OQADD semblent avoir cette particularité de pouvoir « matérialiser » ou rendre « concret », « pragmatique », « pratique », « opérationnel » un « concept » a priori jugé comme « flou », « fumeux », « philosophique » voire « théorique », et dans tous les cas déconnecté des réalités quotidiennes des praticiens. Cette capacité de traduction souligne par ailleurs la vocation indéniablement pédagogique des OQADD…

- **Sensibiliser, informer, communiquer : les OQADD, un outil privilégié de pédagogie du développement durable**

On touche là encore à l'une des qualité qui semble les plus souvent reconnue aux OQADD : à savoir leur grande capacité pédagogique. Les phénomènes de traduction et de « concrétisation » du concept précédemment décrits sont autant de vertus qui semblent avoir prédestiné les OQADD à devenir des outils de sensibilisation, voire même de communication. Il faut tout de même noter une fois de plus que l'utilisation des OQADD comme outils pédagogiques dépend en grande partie de la nature des organismes qui les ont développé et de la capacité même de la grille à être facilement appréhensible par des publics non initiés : les organismes de type associatif ou habitués à travailler avec différents partenaires sont plus à même de développer l'aspect pédagogique des OQADD dans le cadre de leurs activités que les collectivités elles-mêmes.

[1] Témoignage de M. Alain LAVILLE-FOURNIER, in AGORA21 (2001) *Fiche descriptive : Guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études*, Agora 21 (téléchargeable sur Internet, juillet 2004 : http://www.agora21.org/equipement/apdd1.html)

Certaines collectivités ont par contre un peu plus de mal à adapter leurs outils. Malgré des besoins de formation au développement durable avoués et largement identifiés au sein des services de son administration, la personne responsable des questions de développement durable d'une grande collectivité avoue ne pas avoir voulu utiliser l'OQADD qu'elle avait mis au point :

> *« La grille, on s'est dit que ce n'était pas forcément le meilleur moyen, parce que c'est quand même un peu lourd »* (T.12)

Il n'empêche que d'autres collectivités reconnaissent volontiers la valeur pédagogique des outils qu'elles ont développé, n'hésitant pas à faire circuler leur travail dans les différents réseaux. C'est ce que confirme par exemple le responsable du service chargé du développement durable d'une autre grande collectivité :

> *« La grille est un outil extraordinaire, je pense, pour une appropriation des critères du développement durable par qui que ce soit, par une collectivité, par une entreprise. Donc nous on l'a diffusé allègrement quoi, on ne s'est pas privés de la diffuser à nos partenaires locaux, on l'a diffusé à nos partenaires transfrontaliers, on en parle, on l'envoie par mail ou autre »* (T21)

Certaines collectivités n'ont même utilisé des OQADD que pour leurs vertus pédagogiques, en amont de projet, afin de sensibiliser les différents acteurs à la question du développement durable. C'est ce que confirme par exemple la personne en charge du développement durable dans une collectivité locale lorsqu'elle parle d'un outil auquel elle a eu recours :

> « *Ça n'a pas été appliqué, après, formellement, dans le cadre de projets. C'était vraiment, comment je pourrais dire ? Pour renforcer les capacités de chacun. (…) C'était de « l'empouvoirement », comme disent les québécois* » (T29)

Quel que soit le public concerné, les OQADD sont ainsi souvent utilisés pour leurs vertus pédagogiques. La récurrence de certains termes dans les discours illustre assez bien ce phénomène. Qu'il s'agisse de communication :

> [à propos de l'OQADD utilisée dans un appel à projet local] *« Pendant les ateliers publics préalables à l'appel à projet, on a vraiment pu tester sa valeur comme outil de communication »* (T7)

… de sensibilisation :

> « *On est arrivés à une grille dont l'usage est vraiment une grille de sensibilisation. Enfin, c'est un peu l'objectif qu'on s'est donné. Pour les aider* [les futurs utilisateurs] *à se poser les bonnes questions sur « en quoi ce projet est-il cohérent avec les piliers du développement durable d'une part, et les principes du développement durable d'autre part »* » (T26)
>
> [à propos d'un groupe de concertation local sur le développement durable] *« Ils nous ont sollicité ils nous ont dit « voilà, on ne sait pas trop ce que c'est que le développement durable, est-ce qu'on pourrait avoir une sensibilisation, une cession de sensibilisation et d'information sur le développement durable, et ensuite, en gros on ne sait pas comment faire, quels sont les outils ». Donc on est allés là-bas pour faire une sensibilisation sur le développement durable et leur présenter un outil parmi d'autres… »* (T.16)

…ou encore de pédagogie :

> [à propos de l'OCADD] *« on le voit vraiment comme un outil plus pédagogique, de formation »* (T12)

[à propos de l'OQADD] *« ça a été, et c'est toujours un outil éducatif, c'est à dire pédagogique »* (T10)

[à propos d'indicateurs de développement durable] « *On voulait avoir… disons que ça a une vocation pédagogique. L'objectif était très clair : montrer que quand on parle de développement durable on ne parle pas que d'environnement, parce que c'est encore très fortement ancré. Donc, faire apparaître aussi bien des données sociales, culturelles, économiques pour décrire le territoire* » (T5)

« Le problème, c'est qu'on devait présenter le développement durable, mais de manière pédagogique en même temps que technique » (T.19)

« Je pense que ça a permis une meilleure compréhension, je dirais, des paramètres du développement durable, parce que la plupart du temps on croit que ce n'est que de l'environnement ; donc ça a un peu démythifier, ou transformer la pensée du développement durable. Donc, ça c'est un côté apprentissage et pédagogie » (T10)

« Une des exigences aussi de cette grille c'est que ce soit quelque chose de simple, concis, qui puisse avoir une certaine valeur pédagogique » (T7)

« *Vraiment, c'est une démarche pédagogique pour l'instant* » (T1)

« *Ce sont des grilles d'évaluation qui avaient pour objet d'être pédagogiques vis-à-vis des partenaires. C'est à dire que mettre en œuvre une grille d'évaluation développement durable, ça pose des problèmes sur le fond. C'est à dire qu'on se pose des questions qu'on ne se pose jamais, parce qu'on n'est jamais formatés, ou on n'a jamais une activité qui est aussi transversale. Donc, je pense que c'est plutôt pédagogique en termes de mise en œuvre de la grille* » (T33)

…les témoignages attestant de la capacité « apprenante » des OQADD sont nombreux. Au final, même les plus pessimistes, ceux dont les démarches ont plus ou moins échoué, l'admettent volontiers :

« Bon, finalement, ça a permis un peu de sensibiliser, de tester cette grille » (T.9)

[Après avoir convenu que le travail réalisé accouchait d'une souris] : « *Après, ça a permis quand même d'acculturer les services à la notion de développement durable, de les former, de mettre le pied à l'étrier, etc.* » (T4)

Certains organismes spécialisés dans l'éducation au développement durable s'appuient même directement sur des OQADD dans le cadre de leurs sessions de formations. L'Association des Pratiques pour le Développement Durable (APDD), par exemple, utilise un OQADD comme support pédagogique : après diffusion d'une vidéo présentant des expériences de développement durable, il est demandé aux stagiaires (étudiants de grandes écoles ou professionnels) d'identifier les forces et les faiblesses des différents projets en passant ces derniers au crible des critères d'un OQADD. Le Centre d'Etude et de Ressources du Développement Durable (CERDD) a également déjà utilisé son propre OQADD dans le cadre d'une séance de présentation du concept de développement durable (aux membres d'un conseil local de développement). L'OQADD est parfois même une opportunité pour une structure de lancer une action de sensibilisation et de formation en interne, comme en témoigne par exemple une personne du CETE : « *Le guide issu de la réflexion conduite par le CETE de Lyon avec le concours de l'APDD a constitué pour nous une excellente base de départ de notre propre démarche qui s'est mise en place avec une formation action de deux jours ouverte aux chargés d'études des domaines Aménagement – Habitat – Transports* [1]»

[1] Témoignage de M. Alain LAVILLE-FOURNIER, in AGORA21 (2001) Op. cit.

Au final, il ne semble donc pas inintéressant de se poser la question du type de public ayant conçu ou utilisant régulièrement l'outil, car il semble que plusieurs organismes aient saisi l'opportunité des OQADD pour former ou sensibiliser une partie de leur personnel ou de leurs partenaires :

Conception partagée des OQADD :
15 OQADD sur 33 (45.4%) ont été co-construits, et ce :
- soit en externe (avec des partenaires extérieurs : 3 sur 33, soit 9.1%),
- soit en interne entre différents services (11, soit 33.3%),
- soit en collectif large, c'est à dire incluant les partenaires de l'organisme et même au-delà (population ou autres à travers un Forum 21) (1 sur 33, soit 3 %).
16 OQADD (48.5%) ont été conçus de manière « isolée », et ce :
- soit au sein des services porteurs de la démarche, à plusieurs (7, soit 21,2%),
- soit par des experts seuls (9, soit 27.3%).

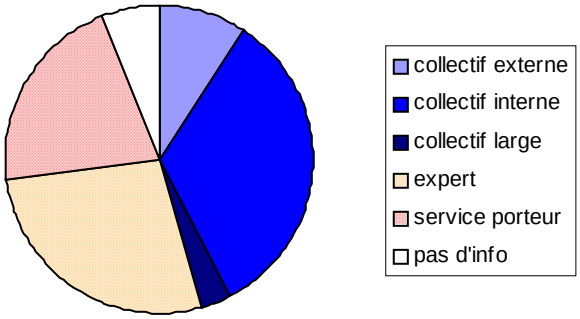


Figure 47 : Répartition des OQADD selon leurs concepteurs

Ces chiffres semblent confirmer qu'une part non négligeable des OQADD sont effectivement construits de manière concertée entre différents types d'acteurs. L'ouverture du processus est très variable : la concertation s'est faite soit de manière très large avec l'ensemble de la population (dans le cadre d'un atelier de travail d'un Agenda 21), soit avec les partenaires de l'organisme, soit en interne avec différents services. La co-construction peut également s'être faite au sein du service porteur (ou au sein de l'organisme porteur lorsqu'il s'agit de petites structures ne comprenant pas plusieurs services) par plusieurs personnes. Il est à noter que, au final, seuls 9 OQADD ont été conçus par des experts seuls (externes ou non à la structure).

Utilisation partagée des OQADD
7 OQADD sur 33 (21.2%) sont plutôt destinés à une utilisation collective, dont :
- 1 OQADD utilisé en interne (entre services),
- et 6 (18,2 %) utilisés dans une cadre plus large (faisant intervenir des partenaires extérieurs).
5 OQADD (15,1 %) sont utilisés plutôt par des experts (extérieurs le plus souvent).
16 (48.5%) sont utilisés majoritairement par les porteurs de projet eux-mêmes (avec ou non l'aide d'un « spécialiste »).

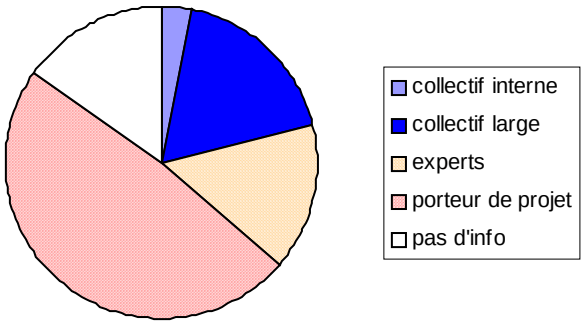


Figure 48 : Répartition des OQADD selon leurs utilisateurs

La plupart des outils sont destinés en premier lieu aux porteurs de projet directement, c'est à dire le plus souvent à des gens qui ne sont pas issus du service développement durable. Les OQADD peuvent à ce titre être considérés comme des outils d'aide à la conception des projets ou, plutôt, d'aide à la prise en compte du développement durable par les services opérationnels. Les OQADD peuvent également être destinés à une utilisation concertée, notamment dans le cadre des conseils de développement (Contrats de développement, Contrats d'agglomération). Les OQADD utilisés par des experts sont en général ceux qui servent à sélectionner des projets dans le cadre d'appels à projet, ou à auto-évaluer les démarches de certaines structures.
Au total, à part ce dernier cas, la plupart des OQADD sont donc plutôt destinés à des non-spécialistes du développement durable.

Ce partage de savoir semble se vérifier particulièrement lorsque les OQADD ont été conçus de manière collective, car c'est à ce moment que le potentiel d'appropriation du concept semble le plus fort. Au stade de l'utilisation, ce potentiel semble également important, mais l'apprentissage est sans doute plus délicat et les outils nécessitent d'être moins complexes pour être plus directement appropriables.

La plupart des témoignages que nous avons recueillis semblent donc largement confirmer notre première hypothèse : les outils d'évaluation du développement durable peuvent être considérés comme de puissants outils d'appropriation du concept. Un large consensus se dégage en effet des témoignages lorsqu'il s'agit d'attribuer aux différents OQADD une certaine capacité de traduction du développement durable (que cette appropriation soit le fait des personnes qui utilisent ces OQADD, ou de qui les élaborent lorsque la création de ces outils est partenariale)… uin phénomène qu'une personne interrogée qualifie, en référence à un terme anglo-saxon qui semble particulièrement approprié, d'*empouvoirment*.
Dans les collectivités aussi bien que dans les autres organismes, la création d'un OQADD est donc souvent considérée comme une manière efficace pour l'organisme en question de dessiner sa propre image du développement durable, d'en donner sa propre éthique, tout en permettant en interne de créer une culture commune sur le sujet. Au stade de leur utilisation, ce sont davantage les aspects pédagogiques et la capacité de ces outils à rendre le concept concret et pragmatique qui sont généralement les plus largement reconnus. Autant de signes qui témoignent finalement d'une certaine capacité de ces outils à faire évoluer les modes de penser, et parfois même à infléchir les modes de faire…

4.2.2 Changer les modes de penser, infléchir les comportements : les OQADD, générateurs de réflexions et d'alternatives

L'appropriation du concept est une chose, mais l'objet même des OQADD dépasse généralement de loin ce simple phénomène. Comme le note une personne interrogée :

> « *La sensibilisation, c'est une première étape. L'étape suivante, ce serait un outil pour rendre des comptes* » (T25)

Considérés le plus souvent comme des outils d'aide à la décision, les OQADD sont censés impacter les prises de décision et les modes de faire. Force est de constater au regard des témoignages que nous avons recueillis que le bilan est, sur ce plan, beaucoup plus mitigé. Néanmoins, les signes de changement semblent apparaître ici et là. Des phénomènes encourageants sont régulièrement cités par les personnes interrogées, témoignant de la capacité des OQADD à, dans certaines conditions :

- créer du débat, de la réflexion, prendre du recul ;
- créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de vision globale ;
- impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives…

- **Créer le débat, générer de la réflexion, prendre du recul : les OQADD, ou comment stimuler le changement**

Une qualité là encore souvent reconnue aux OQADD est en effet leur faculté à générer du débat et de la réflexion parmi leurs utilisateurs (et/ou concepteurs). Les phases de test réalisées au printemps 2004 par les correspondants développement durable de la Communauté urbaine de Lyon nous ont permis de vivre « en direct » cette période de débats et de constater effectivement la richesse des réflexions générées par l'introduction (par l'intermédiaire d'un OQADD) de la problématique du développement durable dans la gestion quotidienne des projets (Chapitre 5). C'est d'ailleurs souvent lors de cette phase de test que les échanges sont les plus intéressants, comme le rappelle par exemple la personne en charge du développement durable dans une collectivité :

> « *Les échanges ont été très riches dans le cadre des cellules techniques chargées de l'utilisation de la grille* » (T3)

Les OQADD permettent ainsi une certaine prise de recul par rapport à l'action quotidienne des praticiens de l'aménagement du territoire. Cette prise de recul est même parfois l'une des finalités affichée des OQADD :

> « *L'objectif, c'était que chaque chargé de mission se pose les bonnes questions tout au départ. (…) C'était d'avoir une méthode de travail, une méthode de penser qui n'était pas « tout de suite, je fonce »* (…)

Au-delà donc du côté pratique, qui permet d'identifier les points faibles et forts d'un projet…

> « *On voit les faiblesses ou les verrous du développement durable, c'est toujours intéressant de passer une grille* » (T6)
>
> « *La grille, en conclusion, elle est redoutable, parce qu'elle fait très bien ressentir les manques* » (T5)

… au-delà même de l'accueil souvent positif qui est généralement constaté…

« *Ça répond bien. Les personnes auxquelles on l'a présenté répondent très favorablement, trouvent que c'est simple, que c'est vrai qu'on arrive très vite à l'utiliser. L'accueil est bon* » (T11)

[à propos des personnes qui ont participé à l'utilisation de l'OQADD] « *On voit des gens qui sont contents, qui sont ravis. Les gens viennent nous voir en disant « j'aimerais bien que vous fassiez ça sur un de mes projets, ou sur ma structure ». Donc, ça veut dire qu'effectivement, une fois qu'ils rentrent là-dedans, le fait que ce soit simple, pour le coup, et positif, constructif (c'est à dire que, justement, on n'est pas dans de l'instruction, dans du jugement de valeur ou quoi que ce soit, on est là pour construire ensemble, pour améliorer les choses ensemble) bon, du coup c'est une approche qui plaît aux gens* » (T8)

… les OQADD ont l'avantage de générer chez leurs utilisateurs de nombreuses questions et des remises en cause parfois profondes quant à la finalité même des politiques menées ou quant à la façon de les mettre en œuvre. Réunir des gens pour générer des discussions, confronter les points de vue, prendre du recul, échanger des pratiques…

« *Ça permet de prendre du recul, d'avoir une vision un peu globale, de se dire « tel projet amène, oui, effectivement, ou amènerait quelques emplois, etc., mais… » Et ça permet de décliner à côté :. « Tel projet est intéressant, mais… » (…) Oui, ça permet ces choses-là* » (T36)

« *Donc, c'est pas mal, ça permet de voir des gens qui sont très techniques, de leur montrer tous les aspects, de leur montrer que, en fait, ils ne travaillent pas forcément, parce que c'est de la technique, sur des trucs un peu scientifiques, de l'environnement, des choses comme ça* » (T9)

« *Donc, l'idée c'est vraiment d'une part de faire se rapprocher les gens, d'utiliser leur diversité pour ouvrir des horizons un peu nouveaux, permettre des approches un peu nouvelles* » (T8)

…ou même, tout simplement, poser des questions là où on ne s'en posait même plus :

« *C'est très intéressant parce que, les fois où on l'a utilisée, on s'est rendus compte que déjà ça servait tout simplement à faire poser des questions aux concepteurs des projets* » (T11)

« *Donc, la grille c'est juste pour poser ce type de questions. Alors c'est pour ça que ça paraît un peu banal, mais c'est déjà pas mal* » (T2)

« *Ça permet d'affiner les objectifs, parce qu'on se rend compte que, des fois, il y a des problèmes dans la définition même des objectifs* » (T5)

Autant d'aspects qui sont souvent cités par les praticiens comme des éléments positifs de la démarche. Mais il arrive que ces débats se transforment pour les utilisateurs des OQADD en un vecteur d'ouverture sur l'extérieur, une manière de redonner du sens à leur action en la mettant en relief dans un contexte plus large. C'est par exemple ce que constate la personne chargée du développement durable dans une collectivité lorsqu'elle nous rapporte le cas spécifique d'un test réalisé sur un projet technique de création d'un bassin de rétention :

« *Peu à peu, si vous voulez, il y avait quand même des choses où…* [explication d'un test réalisé sur un bassin de rétention] *Finalement, en faisant cette grille-là, l'ingénieur chargé du projet s'est aperçu en fait que c'était l'enjeu social qui prédominait, et non pas… Lui, il croyait travailler sur un projet environnemental. Et puis, en voyant ce descriptif, bon, on s'est rendus compte collectivement que la dominante c'était le projet social* » (T9)

Dans ce cas précis, l'utilisation de l'OQADD semblait donc favoriser l'émergence de la prise en compte des aspects sociaux d'un projet :

« *Ça permet notamment d'aborder les enjeux sociaux qu'ils* [NDR : les techniciens et chargés de mission de la collectivité] *ignorent, parce qu'ils ne se posent pas la question dans ce sens-là* » (T9)

Mais la mise en perspective peut aller largement au-delà. Plusieurs témoignages illustrent la manière dont les OQADD peuvent générer des remises en cause bien plus profondes, parfois même d'ordre philosophique :

« *Moi, je trouve que ça a le mérite de faire voler en éclat les clivages idéologiques et politiques, et que le développement durable c'est un concept révolutionnaire* » (T6)

« *On peut faire des choses très très simples, mais qui redonnent de l'espace, qui redonnent du souffle, qui redonnent aux gens l'envie de sortir du carcan dans lequel on les a enfermés* » (T31)

« *Toujours, dans ce genre de choses, les gens remontent à un niveau bien au-delà, et se posent des questions plus fondamentales, presque philosophiques* » (…) « *Finalement, faire une autoroute, est-ce que c'est du développement durable ou pas durable ?* » (T28)

« *C'est tout de suite très philo (…). On a plein de blancs, elle [la grille] déstabilise même un peu, moi je l'ai senti, elle a un côté déstabilisant pour beaucoup. Au niveau des attitudes, des savoir-faire. (…) Si vous voulez, il y a un espèce de déni de réalité, souvent les gens sont persuadés que c'est en creusant toujours dans le même sillon qu'on fait, quoi… Et puis, dès qu'on commence à sortir de son sillon, et à dire « ben oui, mais vous avez peut-être pas regardé de ce côté-là… » Bon, c'est un peu déstabilisant parce que les gens se rendent compte que, finalement, leur approche est trop fragmentaire, ou trop pointue, quoi, par rapport à des problèmes plus généraux* » (T6)

Un témoignage particulièrement enthousiaste permet de rendre compte de la manière dont les OQADD semblent susceptibles d'entraîner des changements dans les comportements et les manières de penser chez les gens qui utilisent ces outils. Une personne ayant suivi le déroulement des opérations de test d'un OQADD, dans le cadre de séances de formation et de sensibilisation au développement durable, parle ainsi des processus de changement qu'elle a pu constater chez les participants :

« *Ça permet aux gens de sortir, de les rendre de nouveau créatifs, quoi. C'est très marrant, mais on a vu qu'au fur et à mesure qu'on leur posait des questions, enfin, qu'ils essayaient de répondre à ces questions, ils se remettaient en mouvement dans leurs têtes. C'est à dire que quand vous leur dites quelque chose comme ça, à brûle pourpoint, ils vous renvoient les schémas habituels. Quand on va les gratter, quand on va leur permettre à un moment donné de dire, sur cette question-là, quel type de réponse on peut apporter, et quand on va prendre cette question-là et l'articuler avec ça, quel effet ça va avoir par exemple… C'est à dire, sur l'effet de leurs actes, vous voyez, les conséquences de leurs actes (…). Donc, tout ça, ça les oblige à retravailler sur la question de la responsabilité, et donc, responsabilité de leurs actes sur les autres sphères de la société, mais aussi sur la responsabilité sur le local et quelque chose qui est plus lointain. Pour certains aspects, c'est facile de les amener jusqu'au global, pour d'autres, il faut les faire réfléchir sur le fait que leur village, ou leur quartier, il a aussi des influences, leurs actes vont avoir des influences sur les autres quartiers ou les autres villages* » (T31)

« *C'est la question aussi de la mise en mouvement de leur imaginaire et de leur imagination : « Qu'est-ce que je peux, moi, face à cette situation ? » Et donc, c'est de les rendre de nouveau créatifs. Et donc de les libérer d'une certaine façon de l'emprise idéologique dans laquelle nous nous situons, et notamment l'emprise idéologique de l'économie. (…) A travers ça, les gens commencent à dire des choses qui leurs sont propres en terme d'humains : « ah, mais si, moi, là… qu'est-ce que je ferais ?» ou bien « Ah, mais, mes enfants font que, mon voisin me dit que, etc. » Vous voyez. C'est à dire qu'on est en train de remettre au cœur de nos réflexions, et au cœur de nos débats, quelque chose qui est lié à leur propre expérience* » (T31)

« *On avait des gens qui, dès le début, avaient commencé à dire tout de suite « ah mais oui, mais ça c'est pas possible, c'est pas possible ». Alors on avait identifié pourquoi c'était pas possible, quel était le niveau de décision qu'il fallait faire intervenir pour que ça le devienne : est-ce que c'étaient nos schémas de pensée, est-ce que c'était au niveau local, est-ce que c'était au niveau régional, est-ce que c'était le député qu'il fallait secouer, etc. Donc, c'était intéressant de voir comment les gens se mettent en mouvement et commencent à devenir, comme ça, un petit peu plus autonomes dans leurs façons de voir et de penser. Et je peux vous dire qu'on a été très loin comme ça, sur des choses. On nous disait « ce serait bien que telle ou telle chose puisse être envisagée ». (…)* [cas cité d'une école à construire, avec l'idée de la transformer en auberge de jeunesse pour les vacances scolaires, afin de ne faire qu'un seul investissement au lieu de deux] *Alors, au début, on nous dit « Ah oui, mais c'est pas possible, les budgets, les appels d'offre, et puis le Conseil Général ne finance pas, et puis ceci, et puis cela… Donc, on commence à regarder, et ce qui nous paraît impossible dans un premier temps, on s'aperçoit que, sommes toutes, ce n'est pas si impossible que ça, quoi* » (T31)

Les OQADD apparaissent ainsi comme les vecteurs potentiels d'un changement notable : des outils qui, s'ils sont utilisés avec habileté et sincérité (en redéfinissant une manière de travailler, en élargissant le rayon classique des interrogations, en provoquant le débat, en redonnant du sens à l'action) seraient susceptibles de bouleverser les habitudes administratives ou politiques pour réinterroger les projets, les politiques et les actions quotidiennes des collectivités locales…
Une conclusion qui semble un peu « optimiste », mais qui résume finalement assez bien le point de vue des personnes les plus enthousiastes quant à la capacité des OQADD à générer du changement… changements au premier rang desquels le décloisonnement des services administratifs est sans doute le plus souvent cité.

- **Créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de travail en commun : les OQADD, premier pas vers un décloisonnement des structures administratives ?**

En effet, les différents témoignages recueillis abordent de manière récurrente la question de la transversalité et du décloisonnement administratif. C'est ce que constate par exemple une personne ayant participé à l'élaboration d'un OQADD lorsqu'elle témoigne de son expérience sur le site Internet Agora 21 : « *Les échanges très riches que le groupe de travail a suscité nous ont surtout renforcé dans l'idée que le développement durable oblige les concepteurs à se situer à un niveau d'approche et de réflexion transversal dépassant les clivages traditionnels* [1]»
Au delà des aspects déroutants générés par les OQADD, le développement durable semble donc interroger les praticiens sur le cloisonnement administratif dans lequel ils sont enfermés et dans les limites duquel ils cantonnent bien souvent leurs actions. Une personne interrogée exprime ce phénomène en ces termes :

« *Bon, c'est un peu déstabilisant parce que les gens se rendent compte que, finalement, leur approche est trop fragmentaire, ou trop pointue, quoi, par rapport à des problèmes plus généraux* » (T6)

On retrouve ainsi parfois dans les intentions des commanditaires des OQADD la volonté de souligner de manière explicite les incohérences générées par cette tradition de cloisonnement administratif :

« *Le travail qu'on a demandé* [au bureau de conseil], *c'est d'identifier les actions les plus porteuses en termes de développement durable, et puis de nous dire « non, il y en a certaines qui vont à contre-sens, certaines sont en synergie, d'autres en conflit, etc.* » (T14)

[1] Témoignage de M. Jacques SAMPIC in AGORA21 (2001) Op. cit.

La rencontre avec d'autres disciplines (et donc d'autres praticiens) est ainsi souvent citée par les intéressés comme une nécessité qu'ils ressentent depuis longtemps. C'est par exemple ce dont témoignent deux personnes qui ont suivi la mise en œuvre d'un tel outil sur le terrain :

> « *Je pense qu'il y a vraiment un travail à faire. En fait, on s'aperçoit déjà qu'au niveau transversalité, là, il y a déjà beaucoup de choses à… beaucoup de sensibilisation à faire parce qu'ils sont* [NDR : les membres des différents services de la collectivité]… *On s'aperçoit qu'ils ne se connaissent pas, ils ne savent pas ce que font les uns et les autres* » (T17)
>
> « *Il y a des réflexions qui, quand même, spontanément, sortent, et qui montrent que les gens ont besoin de cette transversalité. Ils sont très facilement conscients qu'il y a ce besoin-là, et ils n'y sont pas réfractaires* » (T9)

Le thème de la transversalité qui est mentionné dans ces deux témoignages est d'ailleurs souvent abordé. Le terme apparaît spontanément dans plusieurs discours :

> « *Sur le volet pôle environnemental, c'est simple, parce qu'on est habitués à le faire en interne. Quoi que, on ne le fasse pas de façon transversale à chaque fois, donc déjà, ça apporte de la transversalité à ce pôle-là* » (T25)
>
> « *Ça s'est révélé être un bon outil d'analyse, un outil d'aide à la décision et de mise en transversalité* » (T18)

Le fait de réaliser ces travaux en groupe est évidemment une condition *sine qua non* pour voir se concrétiser ces débats et faire émerger la transversalité. Les OQADD sont alors l'occasion d'introduire un dialogue entre praticiens ou acteurs venus d'horizons divers :

> « *En fait, ça se révèle un excellent outil de dialogue, c'est à dire que le mieux c'est que plusieurs personnes concernées par le projet se mettent ensemble pour l'évaluation, et on se rend compte que ça génère une discussion, c'est à dire que dans le fond, on se dit « ah, ben tiens, c'est vrai qu'on n'avait pas du tout penser à cet aspect-là. Comment on pourrait me prendre en compte ? enfin, ça génère énormément de discussions qu'on n'avait pas vues au départ, donc là c'est déjà une utilisation très intéressante et donc on voit qu'on peut l'utiliser à différents stades du projet, pas seulement en fin de projet, mais aussi plus en amont quand il y a des options qui peuvent se dessiner* » (T11)
>
> [à propos du travail de construction et de test de l'OQADD] « *Même un travail comme ça, assez restreint, on s'aperçoit de beaucoup de choses, c'est assez riche. (…) La grille, on l'a remplie collectivement (…), des gens posaient des questions à celui qui avait le projet en main, et ces personnes-là n'étaient pas forcément au courant du projet, et n'étaient pas, comment dire, avec une même spécialité, ce qui faisait qu'ils avaient un regard aussi extérieur sur le projet, voilà. Et donc, comme on était quatre ou cinq, finalement en une réunion de deux à trois heures on arrivait à remplir la grille et à se mettre d'accord a priori sur les impacts positifs qu'on pressentait, les impacts négatifs…*» (T9)
>
> « *Le groupe a utilisé la grille, et au fur et à mesure, ils questionnaient le chef de projet sur la prise en compte de telle thématique, de tel critère, etc. Et ça a été un débat, d'autant plus que c'étaient plusieurs services divers et variés. Donc, ça c'était vraiment très intéressant. Et puis surtout, lui* [le chef de projet, NDR], *il a trouvé ça très intéressant parce qu'il avait vu certains éléments et d'autres non, donc là effectivement il voulait interroger l'exploitant sur d'autres données, voir avec la DRIRE et puis la préfecture pour prendre en compte d'autres éléments, et avoir plus d'exigences sur certains points* » (T3)

Ce besoin de transversalité, de travail en commun, de rencontre, d'échanges, de dialogue (entre techniciens, mais parfois même entre collectivités ou entre acteurs de différents niveaux), semble donc une vertu souvent reconnue aux OQADD :

« *Les quelques personnes qui ont réfléchi à l'élaboration de la grille d'analyse, ça nous a d'abord… Bon, je dirais qu'il y a un côté… disons que ça nous a permis de nous rencontrer, ce qui, mine de rien, n'est pas forcément négatif* » (T28)

« L'idée, c'est que les gens s'approprient la grille et l'utilisent de manière collective sur une action ou une stratégie, que ce soit un outil d'aide à la décision mais aussi un outil de débat » (T16)

« *C'était aussi l'occasion de faire travailler les communes ensemble. Les formations actions qui ont été dispensées ont toujours associé les* [X] *communes de façon à ce que les gens se connaissent, se rencontrent, échangent, etc.* » (T3)

« *C'est un outil de dialogue, moi j'en suis intimement convaincu (…). C'est tout de même un travail collectif, enfin, de mon point de vue* » (T6)

« *C'était très concrètement un outil de travail qui permettait de construire son projet, et puis après de communiquer sur ce projet, de communiquer notamment avec d'autres services* » (T9)

« *Ce qu'on voulait, également, c'était que cette démarche puisse permettre un meilleur échange entre les gens des différentes disciplines, donc travailler sur de la participation, de la mobilisation d'acteurs très différents dans un esprit de transversalité* » (T8)

« *Ces grilles, ce n'est pas des choses très compliquées, c'est finalement des grilles de questionnement qui sont des pense-bête, qui sont souvent pleines de bon sens et qui nécessitent d'aller voir son voisin, parce qu'on ne peut pas être compétents sur tout. Et ça, c'est un peu la révolution de palais, même pour les techniciens* » (T2)

Dialoguer, échanger, aller voir son voisin, débattre… Les OQADD deviennent ainsi l'occasion à la fois de faire se rencontrer des gens d'horizons divers, et dans le même temps de mettre en perspective leurs actions respectives dans un cadre plus large, moins technique et plus politique, plus global (fournir une vue d'ensemble) :

« O*n a eu, pour une fois, l'occasion d'avoir une discussion autre qu'une simple discussion technique. Parce que souvent on rencontre nos collègues, mais on a des discussions très techniques, et là on a pu prendre un peu de recul, se poser quelques questions, trouver quelques réponses* » (T28)

« *Je pense que ce sont des choses que les différents acteurs qui nous écoutaient avaient l'habitude d'entendre, mais en ordre dispersé, chacun avait ses propres préoccupations, qui recoupaient ou pas les nôtres, mais disons que, avoir un tableau d'ensemble sur ce que peut être le développement durable dans un projet urbain, ça je pense que la vision globale était un peu nouvelle pour eux* » (T7)

« *L'objectif, c'était que chaque chargé de mission se pose les bonnes questions tout au départ. (…) C'était d'avoir une méthode de travail, (…) une vision un peu plus globale de son projet, et puis garder ce truc-là tout au long de son projet, le remplir de plus en plus précisément* » (T9)

Les échanges entre acteurs, l'approche globale et transversale, le travail en commun et le décloisonnement des services semblent ainsi être souvent vécus comme une nouveauté importante (« *la révolution de palais* », pour reprendre les termes utilisés par l'une des personnes interrogées). Les OQADD seraient donc vécus comme une opportunité pour engager un premier changement dans les modes de faire traditionnels de l'administration, allant même parfois jusqu'à permettre aux services de s'engager plus en avant dans la définition des actions et projets visant à mettre en œuvre les politiques et stratégies :

« *Il y a une stratégie qui a été définie, et les services, on leur propose de co-construire les outils qu'ils vont utiliser pour centraliser l'information ou les initiatives qu'ils peuvent avoir. On n'est pas du tout dans le*

système où ça vient d'en haut et ça descend en bas. Entre collègues, on voit déjà ce qu'on peut faire » (T19)

En conclusion, il apparaît donc à la lecture de ces témoignages que les OQADD (et on pourrait sans doute dire la même chose du développement durable en général ou même des démarches de projet) parviennent :

- d'une part à souligner les défauts de fonctionnement de certaines administrations (notamment en terme de cloisonnement excessif des services et/ou d'organisation parfois trop hiérarchique) et,
- d'autre part (et dans certaines conditions), à surmonter pour partie ces défauts en proposant de nouvelles manières de travailler ensemble, de façon plus transversale et globale.

Cette capacité des OQADD à générer des réflexions transversales s'explique sans doute en partie par la transversalité des thèmes abordés, et surtout par la diversité des personnes ayant utilisé ces outils ou les ayant conçu :

Conception partagée des OQADD au sein des administrations :
13 OQADD (sur 25, soit 52%) conçus par des acteurs publics ont été élaborés collectivement :
- 3 en externe (incluant d'autres partenaires à la collectivité)
- 9 en interne (entre différents services)
- 1 en collectif large (incluant des citoyens)

12 OQADD (48%) ont été conçus plutôt de manière « isolée » :
- soit par des experts (3, soit 12%)
- soit par les services porteur de la démarche développement durable (7, soit 28%)

(pas d'information claire pour 2 OQADD)
La conception des OQADD est partagée entre experts (experts ou services porteurs) et non experts.

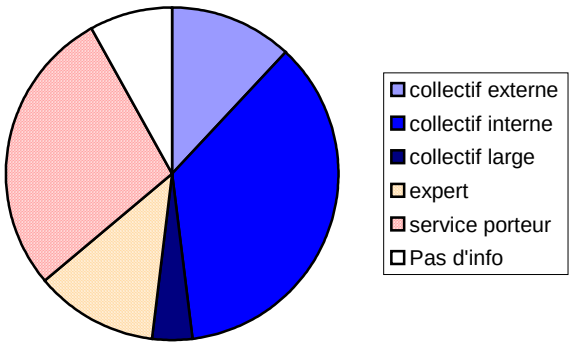


Figure 49 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs concepteurs

Utilisation partagée des OQADD au sein des administrations :
14 OQADD sur 25 (56 %) sont plutôt utilisés par les porteurs de projet directement (avec ou sans l'appui de « spécialistes » du développement durable).
5 OQADD (20%) sont plutôt utilisés de manière collective avec un ensemble plus large de participants.
2 OQADD (8%) seulement sont utilisés majoritairement par des « experts ».
(pas d'information claire pour 4 OQADD)
Au total, la grande majorité des OQADD sont destinés à des non experts.

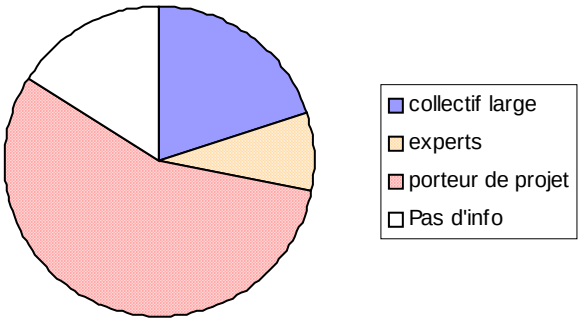


Figure 50 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs utilisateurs

Ces derniers chiffres font clairement apparaître que l'utilisation des OQADD au sein des administrations (collectivités locales et organismes d'Etat) est très majoritairement destinée à des non experts du développement durable. La conception souvent concertée de ces outils, incluant régulièrement la participation des services les plus divers, est par ailleurs un gage d'échanges entre ces mêmes services, et donc de transversalité.

Si les OQADD parviennent ainsi à changer le regard et à remettre en cause certaines habitudes, la question reste posée, dès lors, de leur capacité à impacter réellement les projets, à infléchir les tendances, voire même à permettre l'émergence de solutions alternatives…

- **Impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives : les OQADD, ou la nécessité de passer d'un outil technique à un projet politique**

On comprendra que la question qu'on s'apprête à aborder est d'importance : à quoi bon développer des outils d'aide à la décision si ceux-ci ne se traduisent pas à un moment donné par des changements effectifs sur les politiques menées ou les projets conduits ? Notons d'emblée que la nature très diverse des outils analysés (outils de sélection de projets, outils d'analyse des politiques, etc.) rend assez aléatoire la comparaison des résultats effectivement obtenus sur le terrain (des outils de sélection de projets inclus dans des cahiers des charges ou des appels d'offre très spécifiques n'ont par exemple pas forcément le même impact que des outils plus volontaires et utilisés dans un cadre d'application moins strict et moins systématique). Notons également que relativement peu de démarches sont aujourd'hui suffisamment avancées pour que l'on puisse avoir un retour d'expérience très représentatif. Enfin, le nombre important de démarches qui sont en « stand by » illustrent bien le relatif malaise et la difficulté évidente qui consiste à passer des principes à l'action.

Parmi les discours tenus par les personnes interrogées, certains éléments semblent pourtant témoigner d'une certaine capacité des OQADD à infléchir effectivement – et parfois notablement – les politiques ou les projets des acteurs locaux. Mais force est de constater que, à part quelques exceptions notables, les témoignages sont globalement moins enthousiastes lorsqu'il s'agit d'aborder la question d'un changement effectif dans les objectifs des projets et des politiques…

Ainsi, si certains admettent que les OQADD ont effectivement permis de générer des changements, de modifier effectivement les projets…

« *Ça a amélioré un nombre de projets, ça c'est certain* » (T10)

…il semble que ces changements se soient essentiellement traduits par un certain « enrichissement » des initiatives proposées, c'est à dire la formulation d'options et d'idées nouvelles permettant de prendre en compte des dimensions parfois ignorées ou auxquelles personne n'avait a priori pensé :

> « *Ça génère pas mal d'idées, qui sont plus ou moins développées par les porteurs de projet, mais disons que, je pense que cette grille elle a permis d'enrichir la réflexion, de donner beaucoup de nouvelles idées dont certaines vont déboucher sur des réalisations effectives. Donc, je pense qu'elle a permis d'enrichir la qualité des projets* » (T7)
>
> [à propos des personnes qui ont fait la promotion de l'outil au niveau des porteurs de projets, dans le cadre d'une démarche de contractualisation avec des territoires] « *Leurs conclusions, c'était de dire « Nous, on trouve que le programme, notamment la grille et tout ça, ont permis de développer une culture du développement durable auprès des porteurs de projet, notamment auprès des plus petits qui n'ont pas de services techniques et de moyens adéquats (…). Ça a permis de développer de nouvelles manières de travailler, de voir les choses, ils se sont posés des questions qu'ils ne se seraient pas posées autrement. Ça a permis dans certains projets de les compléter, de les enrichir »* » (T27)
>
> « *Quelques tests faits ont montré que fonctionnait, que ça permettait une progression… bon, c'est peut-être beaucoup dire, mais d'amélioration de prise en considération de l'environnement dans les projets* » (T24)
>
> « *Dans les secteurs les plus sensibles, on a mis des revêtements silencieux, des choses comme ça, quoi (…). Donc, on s'est aperçu que ça avait, en soi, marché* » (T24)
>
> « *On peut se rendre compte qu'il y a des options auxquelles on n'avait pas pensé et qu'il serait bon d'intégrer* » (T11)
>
> [à propos de certains services assez réfractaires] « *On leur a prouvé, grâce à la grille d'analyse, qu'il y avait peut-être des marges de progrès possibles sur certains points* » (T34)

Les OQADD se contentent ainsi le plus souvent d'apporter un éclairage nouveau qui pousse parfois les porteurs de projets à compléter leurs actions, à prendre du recul et à s'intéresser à de nouvelles dimensions. La personne en charge de la prise en compte du développement durable dans une collectivité cite l'exemple d'un projet de rocade dont l'analyse en matière de développement durable a amené à s'intéresser notamment à la question des bruits (qui n'était pas prise en compte dans le projet), ce qui s'est traduit au final par l'utilisation de revêtements silencieux. Une autre personne nous donne l'exemple des conséquences de l'utilisation d'un OQADD sur la politique de développement économique de la collectivité :

> [à propos de la politique de développement des ZAC, par exemple] « *En fait, on s'aperçoit qu'on va financer par exemple une zone de trois hectares au fin fond* [d'un département], *qui va mettre dix ans pour se remplir, vous voyez, bon… Et on n'a pas, on n'avait pas de critères. Donc on s'est dit, il faudrait qu'on essaie de progresser pour que, au niveau territoires, on ait une vraie réflexion sur la localisation des zones d'activité, leur pertinence d'implantation, et puis sur leur intérêt, enfin, leur valeur environnementale. Maintenant, on va exiger une charte d'environnement sur toutes les zones d'activité, et une analyse stratégique* » (T34)

Adopter une vision plus stratégique, verdir les politiques ou projets de développement « traditionnels » : c'est assez souvent à ce genre d'ajustements que mène l'utilisation des OQADD. C'est d'ailleurs ce que constate une autre personne lorsqu'elle mentionne un travail d'analyse mené sur un Contrat de Plan Etat-Région en matière de développement durable : selon elle, ce travail a permis de faire évoluer les points de vue, les discours et à terme le contenu de ce genre de documents :

[à propos des CPER] « *Il n'y a aucune condition justement d'intégration dans l'environnement… Vous voyez, c'est vraiment purement une vision économique. Alors qu'aujourd'hui, on n'écrirait pas ça de la même façon. On dirait qu'on développe les voies-ferrées pour limiter le transport routier (…). Je pense que ce travail-là, ça va justement permettre d'avancer de ce côté-là. Ça, je pense que ça peut être assez positif* » (T17)

Il est pourtant clair que, là encore, la bonne volonté des personnes impliquées dans le processus reste une condition *sine qua non* si l'on veut voir émerger de véritables plus-values. C'est par exemple ce que semble confirmer une personne responsable d'un appel à projet local incluant les principes du développement durable :

[à propos d'une grille de critères de sélection de projets locaux] « *Je pense que les candidats s'en sont inspirés pour compléter leurs démarches. En fait, dans les candidatures qu'on a reçues, il y avait deux types de candidatures : celles pas très sincères, avec une remise en forme du projet (…), présentés à la sauce durable mais sans intentions très ambitieuses, et un autre lot de projets où il y avait au départ des intentions assez sincères et ambitieuses (…) et où la grille leur a permis de développer la réflexion sur certain nombre d'autres points. Et en fait, étant déjà dans une démarche assez authentique, je pense qu'ils étaient aussi partants pour élargir la réflexion sur des sujets qui ne leur étaient pas venus à l'esprit dans la construction de leur projet* » (T7)

Il semble donc au final que les OQADD ne parviennent guère à générer de véritables changements dans les finalités mêmes des politiques locales. Ces outils butent particulièrement sur la question de la nature de la prise de décision et sur son origine : appliqués le plus souvent a posteriori de l'acte de décision, les OQADD se cantonnent à un rôle d'amélioration du contenu des projets sans possibilité (ou volonté) de remise en cause ou de redéfinition de ses finalités. Dans le meilleur des cas, les OQADD parviennent tout de même à passer à des niveaux de décision supérieurs, permettant ainsi de faire remonter certaines incohérences. C'est par exemple le cas lorsque les élus eux-mêmes, ou éventuellement les plus hautes sphères de l'administration (Direction Générale, Direction Générale des Services techniques), ont pu être impliqués directement dans le processus d'utilisation ou de construction de l'OQADD. On peut alors voir se dessiner les prémices d'un passage de « l'outil technique » au « projet politique ».
Dans certaines communes suisses où les outils ont parfois été intégrés un peu plus en amont de la prise de décision, il arrive ainsi que les OQADD aient permis de redonner un certain pouvoir aux élus, en améliorant le contrôle du législatif sur l'exécutif et en faisant prendre conscience aux premiers de l'importance de la thématique du développement durable :

« *Ça a permis d'avoir un meilleur autocontrôle du législatif sur l'exécutif, puisqu'en fait ils utilisaient le questionnement pour dire « oui, mais là, vous avez répondu ça mais ça veut dire que donc, ça, etc. » et ça mettait en exergue des incohérences (même si ça n'empêche pas qu'il y en ait toujours)* » (T10)

Ailleurs, dans les rares collectivités où les élus ont été impliqués suffisamment en amont dans la démarche, leur participation s'est semble-t-il souvent avérée positive ; elle a notamment permis de sensibiliser au plus haut niveau les preneurs de décisions. Ainsi, bien que les OQADD que nous avons pu identifier ne soient quasiment jamais utilisés comme outils déterminants dans la formulation des projets et des politiques, ils ont néanmoins permis de développer certains réflexes chez les élus, ou au moins de faire remonter certains problèmes, certaines incohérences, comme en témoignent plusieurs personnes interrogées :

[à propos d'une étude de cas portant sur l'implantation d'un supermarché] « *Cet outil, ça leur a fait prendre conscience* [ne : aux élus] *que, bon, ce grand supermarché qu'ils ont accepté finalement de*

mettre là, eh bien, par rapport à ce qu'on était en train de travailler avec le plan directeur de deuxième génération, comme on les appelle, ça n'allait plus marcher » (T29)

[à propos des élus] « *Le fait d'avoir rencontrer les élus, c'était positif, parce que finalement on s'aperçoit qu'ils sont très demandeurs de choses comme ça, et qu'ils sont vraiment prêts à faire des efforts. Ils voient bien que maintenant l'économique c'est forcément lié à l'environnement, on ne peut plus faire les choses aussi… sans voir le citoyen qui habite à côté, enfin… Il y a vraiment une évolution des mentalités au niveau des élus. Après, il faut le mettre en pratique, leur donner des outils* » (T17)

« *Les élus regardent plutôt d'un œil favorable cette démarche, même s'ils ne savent pas toujours très bien ce qu'il y a dedans, mais on essaie d'avancer de manière pédagogique* » (T14)

« *Ce qui était vraiment bien c'est que ça a été une prise de conscience du milieu politique (…). Les politiques sont sensibilisés à ça et ils se posent à chaque fois un peu la question quand même. Disons, il y a une systématique qui s'est mise en place et qui n'existait pas avant, et à ce niveau là c'est très positif. Les milieux politiques ont été sensibilisés* ». (T15)

« *Justement, ce qui leur a plu* [aux élus], *c'est cet aspect participation, et que justement on n'est pas sur du technique, quoi. Finalement, on est sur des axes très politiques. Quand on regarde, on ne donne pas des solutions techniques, on est sur des questions plus larges. Du coup, ce qui leur plaît, c'est qu'il n'y a pas eu cet enfermement technique, comme ça aurait pu être possible* » (T8)

« *Pour les élus, ça a été un formidable outil pour eux, parce que ça leur redonne leur place. C'est à dire que, d'une part, ils entendent ce que disent les acteurs locaux (…), et sur les priorités, là, forcément, ils ont toute leur place. En fait ça redonne du sens politique à l'action, et ça les remet à nouveau au centre du système. On a donc eu un bon retour des élus qui ont participé à ces réunions, parce qu'ils y ont vite vu leur intérêt* » (T8)

Malheureusement, les élus et les têtes pensantes des administrations sont encore bien souvent les principaux absents des démarches s'appuyant sur des OQADD – surtout en France. La participation très sporadique des principaux preneurs de décision – qui se résume le plus souvent à un simple accord de principe ou à une validation a posteriori des démarches portées par les techniciens[1] – n'a donc pas empêché dans la plupart des cas cet « enfermement technique » que redoute l'une des personne interrogée.

La part d'OQADD utilisés a posteriori du véritable acte de décision (c'est à dire lors de la phase de conception, une fois la décision prise), ou encore la faible part des outils ayant été conçus avec l'implication directe et concrète des élus, sont deux bons indicateurs permettant d'illustrer ce phénomène :

Participation des élus (ou directeurs) à la conception de l'outil (administrations)
Au sein des administrations (collectivités et autres organismes publics), la participation des élus et/ou des Directions générales se limitent le plus souvent à une simple validation de l'outil, sans implication effective dans sa conception (11 OQADD sur 25, soit 44%).
Parmi les expériences identifiées, seul un OQADD a été effectivement co-construit en lien étroit avec les élus.
5 OQADD ont été conçus sans aucune participation ni validation des élus.
(pas d'information claire pour 5 OQADD)

[1] « *Le fait qu'on ne soit pas freinés, c'est un soutien* » affirme par exemple la personne responsable du développement durable dans une grande collectivité (T12)

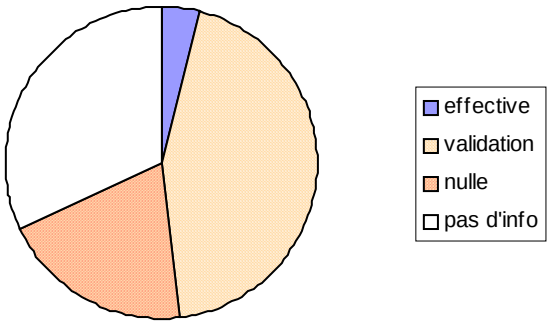


Figure 51 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré de participation des élus (ou directeurs)

Part des OQADD intégrés en amont de la prise de décision (administrations)
Dans notre échantillon, la plupart des OQADD sont destinés à être utilisés seulement après la décision, lors de la conception :
14 OQADD sur 25 (56%) interviennent en aide à la conception ;
Un seul OQADD (4%) est théoriquement utilisé en amont de la prise de décision ;
6 OQADD (32%) sont des outils de sélection de projets (appels à projets, contractualisation).
(pas d'information claire pour 4 OQADD)

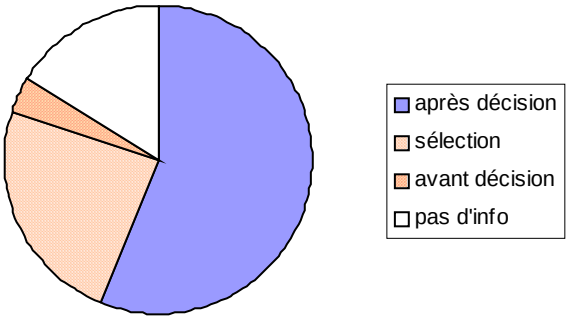


Figure 52 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré d'intégration de l'outil à la prise de décision

On le constate, très peu d'outils ont finalement été conçus avec la participation des élus (ou des directeurs dans le cas des administrations d'Etat). Dans la plupart des cas, les décideurs semblent se contenter d'une simple validation du travail effectué, sans rentrer dans le détail du contenu des outils. Dans le même ordre d'idées, il apparaît que la plupart des OQADD sont conçus comme des outils d'aide à la conception, et pas véritablement d'aide à la décision : ils interviennent trop tard dans le processus de prise de décision...

Ce dernier bémol nous amène à poser la question suivante : les OQADD n'interviennent-ils pas trop tard dans le processus de décision (une fois que la décision de faire a été prise), ne permettant d'améliorer les projets et / ou politiques qu'au stade de leur mise en œuvre (ce qui revient à peu de choses près à ce que nous entendons par l'expression « changer le pansement ») ?

En conclusion, on peut dire que les OQADD semblent avoir des vertus largement reconnues et partagées par la plupart des personnes interrogées : en tant qu'outils de traduction du

développement durable, ils permettent aux acteurs locaux de s'approprier aisément le concept, de lui donner de la chair, de la consistance, tout en démythifiant sa complexité. Mais si les OQADD ont indéniablement un effet positif en termes de sensibilisation des services, de formation, d'appropriation du concept, leur impact réel sur la nature même des projets et des politiques semble pour l'instant se limiter le plus souvent à un effet relativement cosmétique. Utilisés pour la plupart a posteriori de l'acte de décision, et considérés à peu de chose près comme des outils de « verdissement » susceptibles de rendre durable n'importe quelle décision politique prise en amont, les OQADD s'avèrent pour l'instant peu à même de générer de véritables modifications (à de notables exceptions près, il va sans dire). Si l'inflexion des modes de penser et des modes de faire est indéniablement mise en marche dans certaines collectivités, le changement de trajectoire permettant de passer effectivement du développement « traditionnel » au « développement durable » semble quant à lui plus difficile à enclencher. On est alors en droit de se demander pourquoi des outils qui permettent visiblement de « penser (ou plutôt d'envisager) le changement », n'aboutissent le plus souvent qu'à « changer le pansement »…

4.3 « Changer le pansement » : blocages administratifs et impasses politiques empêchant une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques locales

Suivant la démarche de recoupement des témoignages que nous avons suivi jusqu'à présent, nous nous proposons de dresser un bref inventaire des principaux défauts susceptibles d'être adressés aux OQADD et des blocages dont ils sont parfois les victimes. En particulier, nous essaierons dans un premier temps d'identifier les principaux écueils et les manquements qui sont généralement reprochés aux OQADD, ainsi que les difficultés qu'il semble falloir résoudre pour initier de tels outils. Ce bref inventaire sera l'occasion de constater que les OQADD posent de véritables problèmes pratiques sur le plan de leur utilisation. Mais ces difficultés de fonctionnement n'expliquent pas à elles seules les blocages qui sont souvent rencontrés sur le terrain : les freins administratifs et les réticences politiques sont également bien réels. C'est ce qu'illustrent les différents témoignages que nous avons pu rassembler dans une seconde partie. Dans un troisième temps, nous essaierons d'énumérer les « peurs » que les OQADD génèrent auprès des décideurs. Enfin, nous verrons que, face à ces peurs, des biais permettent souvent de vider pour partie le contenu potentiellement réformateur du développement durable – biais qui sont à notre avis susceptibles d'expliquer pour partie les raisons pour lesquelles les OQADD ne répondent pas toujours aux attentes qu'on serait en droit d'avoir à leur égard. (cf. « Questions problématiques » dans le Tableau 48).

La quadrature du cercle, ou comment concilier l'inconciliable : quelques reproches et difficultés inhérents aux OQADD	
⇨**Difficultés :**	- la relative souplesse de l'outil et la grande place laissée à la subjectivité du (des) évaluateur(s) ou à leur bonne volonté - la difficulté de trouver un équilibre entre universalité des thèmes à aborder et particularité des cas à traiter (nécessité d'adaptation de l'outil, de reformulation des questions, etc.) - la difficulté de concilier la complexité intrinsèque au développement durable et la simplicité nécessaire à la bonne appropriation de l'outil - la difficulté de passer du constat critique à l'action constructive
« Grain de sel » ou « grain de sable » ? Les OQADD face aux rouages du système administratif	
⇨**Blocages :**	- le manque de temps et le manque de moyens mis à disposition - les problèmes d'ingérence, de méfiance ou de « piétinage de plate-bandes » (pour reprendre une expression citée par un témoin)
Les OQADD face à l'enjeu de leur portage politique : entre peurs (de « manipuler une bombe ») et recherche de consensus (pour la « désamorcer »), le développement durable à la recherche d'une légitimité démocratique	
⇨**Blocages :**	- l'absence ou la faiblesse de portage politique, voire l'opportunisme et le portage de façade (qui sont souvent à mettre en relation avec les manques de moyens techniques mis en œuvre) - la peur de mettre noir sur blanc certains doutes, certaines faiblesses… et la peur des responsabilités nouvelles que fait naître le développement durable - la peur de faire échouer des projets et/ou de rentrer en conflits avec les acteurs traditionnels du développement

⇩

Changer le pansement ?	
⇨**Questions problématiques :**	- le développement durable, un consensus mou ? (Quelle fractalité du développement durable ?) - aide à la décision ou aide à la conception ? (Quelle intégration des OQADD dans le processus de décision ?)

Tableau 48 : Les OQADD : difficultés intrinsèques, blocages administratifs et politiques, et questions problématiques

4.3.1 La quadrature du cercle, ou comment concilier l'inconciliable : quelques reproches et difficultés inhérents aux OQADD

Entendons-nous bien : déclarer d'emblée que le principal obstacle à une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques des collectivités locales est à chercher dans l'inertie des structures administratives ou bien dans l'insouciance des élus serait à la fois maladroit et faux. Maladroit, d'abord, parce qu'il nous faut bien admettre que les rares collectivités pionnières qui se sont pour l'instant engagées sur cette voie ont fait preuve d'un courage indéniable en se lançant à l'aveuglette (et sans « mode d'emploi ») dans une aventure risquée, alors même qu'aucune contrainte réglementaire ne les y obligeait. Faux, ensuite, parce que la plupart des outils développés jusqu'à présent posent effectivement des problèmes d'application très concrets qui ne peuvent être imputables à la seule mauvaise volonté des services ou des élus. C'est donc sur ce point particulier que nous allons insister dans un premier temps en essayant de faire ressortir les principales difficultés pratiques auxquelles les praticiens semblent confrontés sur le terrain lorsqu'il s'agit de construire ou de mettre en œuvre un OQADD.

Notons d'emblée que les principaux reproches qui sont généralement adressés aux OQADD reflètent pour la plupart des problèmes de fond qui sont difficiles à résoudre car ils soulignent le caractère éminemment paradoxal de ces outils (comme si tout ce qui touchait

de près ou de loin au développement durable devait finalement contenir une part importante de paradoxe !) Parmi ces difficultés, nous insisterons en particulier sur les points suivants :

- la relative souplesse de l'outil et la grande place laissée à la subjectivité du (des) évaluateur(s) ou à leur bonne volonté ;
- la difficulté de trouver un équilibre entre universalité des thèmes à aborder et particularité des cas à traiter (nécessité d'adaptation de l'outil, de reformulation des questions, etc.) ;
- la difficulté de concilier la complexité intrinsèque au développement durable et la simplicité nécessaire à la bonne appropriation de l'outil ;
- la difficulté de passer du constat critique à l'action constructive.

- **Les OQADD, entre objectivité et subjectivité : des outils normatifs pour un concept sans normes**

Une difficulté importante des OQADD réside dans le paradoxe qui consiste à vouloir créer des outils de mesure, d'évaluation, voire d'aide à la décision (et donc des outils supposés relativement objectifs et stables) s'appliquant à un concept qui, lui, est encore instable et dont les contours sont très mal définis. La rencontre entre un outil « dur » et un concept « mou » est source de nombreuses interrogations. Comment répondre à une demande pour un outil à caractère normatif alors même que son objet, le développement durable, est encore soumis à différentes interprétations contradictoires ? Faut-il enfermer le développement durable dans un cadre stricte alors que sa relative souplesse en fait précisément un objet privilégié de consensus et de négociation ? Ce paradoxe est notamment relevé par un praticien lorsqu'il finit par se poser la question en ces termes :

> « *Il y a un gros problème, c'est que les gens veulent des recettes toutes faites. Et le problème c'est que, petit à petit elle* [NDR : la grille] *a tendance à tomber dans une référence normative. Et après, on enferme le développement durable dans du réglementaire, dans des carcans, et en fait le développement durable je ne sais pas si on peut l'enfermer (…). C'est un peu dangereux. Moi je le sens pointer comme une référence normative…* » (T6)

La quasi impossibilité de rendre le concept de développement durable complètement « verrouillé » à travers les OQADD pose alors la question de la place qui est laissée à la subjectivité de l'utilisateur. En construisant un outil qui semble objectif mais qui laisse en fait une grande part de liberté, le risque de récupération ou de dévoiement est grand. Certaines personnes sont donc extrêmement méfiantes et craignent de voir ces outils se transformer en simple exercice alibi susceptible de donner bonne conscience à ceux qui l'auront (mal) utilisé. Ainsi, le compte-rendu d'un atelier organisé en Suisse par l'ARE aboutit à cette conclusion : « *Des réticences quant à la véritable utilité de telles méthodes ont été avancées (danger à ce que tout cela devienne simplement un exercice alibi)* [1]». Parmi les personnes interrogées, un témoignage va précisément dans le même sens :

> « *A la limite, les gens vont dire « c'est bon, là j'ai coché, c'est bon, c'est bon… ah, et bien voilà ». C'est un exercice…* » (T6)

Mais ce sont encore les structures qui travaillent en partenariat avec les collectivités qui sont certainement les plus réticentes à fournir les outils dont elles disposent. Et cette réticence s'expliquerait selon elles précisément par ce risque de voir leur outil dévoyé, un peu à la

[1] BELLINI E. (2002) Op. cit.

manière d'un professeur Frankenstein voyant sa création lui échapper pour devenir autonome et incontrôlable :

> *« On ne veut pas le lâcher dans la nature, parce que dans la mesure où ce sont des outils qui sont… enfin, on ne voudrait pas une utilisation détournée, que des gens s'autolabellisent développement durable en ayant mis n'importe quoi comme données d'entrée » (T32)*

La crainte de la récupération est donc grande, et la fragilité des OQADD se révèle au grand jour lorsqu'on essaie d'identifier les facteurs susceptibles de garantir qu'une certaine rigueur et un certain contenu, voire une éthique du développement durable seront maintenus lors de l'utilisation des OQADD. Ainsi, après nous avoir confié qu'elle trouvait l'utilisation d'un OQADD « redoutable » pour révéler les faiblesses d'un projet, une personne interrogée précisait tout de même que, au final, tout dépendait grandement de la sensibilité de l'évaluateur :

> « *Mais en fait, ça dépend ce que les gens mettent derrière les questionnements. C'est comme pour tout. Si on le fait avec un arrière plan, par rapport aux principes du développement durable, elle est vraiment redoutable* »
> Question : « *Mais ça dépend de l'approche du développement durable qu'on veut bien adopter ?* «
> Réponse : « *Oui, tout à fait. Ça va être la question générale, je crois, s'agissant de l'évaluation* »
> Question : « *Ce qui est garant de cette approche, c'est votre accompagnement ?* »
> Réponse : « *Oui, c'est ça ; ça peut être dit comme ça* » (T5)

La question de la subjectivité de l'utilisateur prend alors une dimension importante dans le processus et dans les résultats de l'analyse :

> « *Il y a quelques questions, quelques manières d'aborder qui peuvent permettre d'enlever des idées reçues (…). Mais là encore, il y a une manière après de l'utiliser ou de mettre en avant certaines choses qui va jouer* » (T36)

Une autre personne pense quant à elle qu'il manque là un facteur essentiel parmi les critères contenus dans les OQADD : l'éthique. C'est précisément ce facteur qui va déterminer le contenu qu'on va donner aux autres dimensions du développement durable :

> [à propos de l'éthique] *« Et ce n'est pas pour rien qu'elle est oubliée, ce n'est pas un oubli à mon avis, c'est une véritable difficulté que les gens ont à aborder cette question-là. Mais pour nous elle est importante parce que c'est elle qui, d'une certaine façon, va conditionner les trois autres. Et c'est bien dans notre façon d'approcher les questions, individuellement et collectivement, qu'on réinterrogera les trois autres notions. Tant qu'on restera avec un certain nombre de schémas dans la tête, on n'arrivera pas à progresser réellement sur les trois autres » (T31)*

De manière générale, la réticence exprimée par certains concepteurs d'OQADD quant à une utilisation abusive ou malintentionnée de leurs outils reflète assez bien la place importante qui est laissée à la subjectivité des utilisateurs, et il semble difficile de garantir la bonne utilisation de l'outil ou la bonne interprétation des termes contenus dans celui-ci lorsque l'OQADD est utilisé par des personnes différentes.
Cet aspect subjectif peut être particulièrement spectaculaire lorsqu'il s'agit de sélectionner des projets et que les évaluateurs rendent des avis différents :

> « *On a eu quand même quelques projets où il y a des écarts de notes assez fondamental, vraiment importants. Donc, là, il y a vraiment eu un questionnement de notre part, et donc ça a déclenché une*

réévaluation des projets systématiquement lorsqu'il y avait un écart qui était beaucoup trop important pour être explicable » (T33)

Dans d'autres cas, lorsque l'OQADD est utilisé plus en amont, les divergences de points de vue ou de sensibilité sont souvent moins visibles, bien que tout aussi réels :

« *Le reproche que l'on peut faire à cette grille (…) c'est qu'elle est très libre. C'est très démocratique. Ça fait « vous faites ce que vous voulez, voilà, vous avez la totale liberté de choix de vos questionnements ». Elle ne permet absolument pas d'arbitrer d'un projet à un autre ou d'avoir une instruction identique d'un ingénieur à un autre, puisqu'on lui dit « voilà, ça c'est une base de travail qui va vous aider à faire votre instruction ». Mais on peut tout à fait avoir un projet d'usine d'incinération* [dans des lieux différents] *qui seront instruits de manière différente parce que l'ingénieur qui prendra la grille comme ça, eh ben il prendra les questions qui le titillent et avec lesquelles il se sent le mieux au départ* » (T25)

Au-delà de la subjectivité, on touche de très près à un autre problème que nous aurons l'occasion d'aborder un peu plus tard : la motivation des personnes censées porter et utiliser l'OQADD. Le contenu que les utilisateurs vont bien vouloir donner aux différentes dimensions du développement durable est lié non seulement à des facteurs subjectifs de perception et de compréhension (facteurs de représentation du développement durable), mais également à d'autres facteurs humains tels que la motivation ou la sensibilité « technique » de chacun :

« *En réalité, l'application de cette grille ne m'a pas convaincue parce que les gens qui avaient à la faire n'ont pas vraiment pris conscience de l'intérêt de la chose. Donc, ils ont continué pour la plupart d'entre eux leurs petites routines habituelles, certains disant « mais on en fait déjà du développement durable sans le savoir ». Enfin bon, toute cette approche qu'ont certaines personnes qui ne veulent pas finalement se reposer ces questions* » (T28)

« *La difficulté, ça va être aussi dans la durée de vie des projets, de ne pas perdre nos ambitions en cours de route, c'est à dire en fait de faire en sorte que cette grille et ces principes maintiennent leur statut de guide des projets au fur et à mesure de leur développement… faire en sorte qu'elle acquiert un certain statut (…) qu'elle conserve sa valeur d'inspiration, et que les projets, au fur et à mesure de leur concrétisation, ne soient pas complètement déshabillés par rapport aux ambitions initiales. Mais là, ça ne dépend pas de la grille, ça dépend des acteurs* » (T7)

Si tout « dépend des acteurs », la question n'est plus seulement leur subjectivité et leur perception du concept, mais plutôt leur motivation et leur sensibilité aux questions véhiculées par le concept :

« C*'est vrai que ça tient aussi à la sensibilité des gens* » (T34)

« *Après, ça repose beaucoup sur la motivation des personnes au sein des services instructeurs (…). Ça repose de toute façon sur des individus* » (T27)

[à propos de la mobilisation des services] : « *C'est très variable, et puis on s'aperçoit que c'est beaucoup en fonction de la sensibilité des gens. Il y a des gens qui, naturellement, vont se mobiliser parce qu'ils ont l'impression que c'est peut-être une grande cause, ou qu'il y a des choses à faire, à changer. C'est révélateur d'une démarche. Et puis il y a des gens qui… bon… (…) Il y a des gens qui perçoivent ça… c'est vraiment révélateur, c'est une autre manière de travailler, et pour eux c'est vraiment positif. Et puis il y en a d'autres, c'est « franchement, on n'a pas le temps » ou « on n'a pas les moyens de faire du développement durable* » (T34)

« *Les services, les élus « C'est très liés à leur culture, à ce qu'ils ont vécu avant, à leur formation. On n'est pas tout de suite convaincus du développement durable* » (T34)

Au final, il semble donc que les OQADD ont bien souvent du mal à surmonter cette contradiction initiale entre la normativité de leur démarche et l'instabilité sémantique du concept qu'ils sont censés représenter. Pour la plupart, ils prennent ainsi l'apparence d'un « outil normatif mou » qui laisse une place extrêmement importante à la subjectivité de la (ou des) personne(s) qui les manipule(nt). Entrent alors en compte un certain nombre de facteurs humains qui ont tendance à rendre les OQADD extrêmement fragiles et fortement dépendants des processus organisationnels dans lesquels ils s'insèrent. Selon, d'une part, la bonne ou la mauvaise volonté des personnes, et, d'autre part, les possibilités d'interprétation différentes que ces personnes peuvent attribuer aux composantes du développement durable, les résultats des analyses peuvent dans nombre de cas être très divergentes… voire carrément contradictoires.
En guise de transition, nous nous contenterons de noter que, si la subjectivité occupe une si grande part dans l'analyse qui est générée à partir des OQADD, ce phénomène est indéniablement à mettre en relation avec la grande difficulté qu'il y a à formuler de manière à la fois concise et « universelle » des questions qui peuvent recouvrir des interprétations totalement différentes selon les types de projets ou de politique analysés…

- **De l'universalité du développement durable à la particularité des politiques locales : les OQADD, des outils nécessitant une permanente adaptation**

On se confronte ici à une nouvelle difficulté qui semble avoir été souvent rencontrée par les utilisateurs des OQADD. Une difficulté qui pourrait s'exprimer sous la forme de quelques questions : Quelle est la pertinence des questions posées ou des thèmes traités par un OQADD lorsque l'on commence à élargir le champ d'application de cet outil ? Un même outil peut-il être pertinent pour analyser des projets aussi différents que, par exemple, un document d'urbanisme ou un équipement de traitement des eaux usées ? Faut-il des outils fondamentalement différents, ou s'agit-il simplement de reformuler correctement les questions en fonction du thème abordé ? Les réponses à ces questions sont loin de faire l'unanimité, et les options choisies jusqu'à présent sont très diverses.
Par exemple, une partie des personnes interrogées ont préféré garder un outil de questionnement commun pour tous les secteurs susceptibles d'être réinterrogés, afin de garder une certaine flexibilité de l'outil et de s'assurer que tous les champs sont bien systématiquement abordés. Dans ce premier cas de figure, le problème est clair : comment passer du (très) général au (très) particulier ? Comment adapter des questions généralistes à des objets pour lesquels ces questions ne sont pas forcément pertinentes ? Voilà le genre de questions sur lesquelles certaines personnes interrogées ont clairement buté :

> « *C'était trop lourd, on s'est rendus compte que l'outil n'est pas adapté. Mais moi je pense que c'est une grille générale, qui n'est pas adaptée aux politiques* » (T4)
>
> « *Pour certains projets, ça s'est avéré… c'était quasiment impossible à faire parce que la grille n'était pas adaptée. Qu'est-ce que ça signifie d'appliquer le développement durable à une politique touristique ? Je pense qu'il faut en passer par-là, sinon ça reste trop vague* » (T4)
>
> « *Par exemple, est-ce que la politique contribue à lutter contre l'effet de serre ? Bon, quand on passe sur la politique des transports et du rail, c'est complètement évident. Par contre, quand vous passez sur la politique de la culture, c'est beaucoup plus difficile (…).*» (T34)
>
> « *Par rapport aux différents éléments contenus dans la grille, il y a parfois des précisions qu'on peut difficilement juger dans le projet qu'on a eu à évaluer* » (T33)

La solution a donc consisté pour certains à s'entendre clairement sur les champs pertinents et non pertinents, et à reformuler à chaque fois les questions (pour chaque champ pertinent retenu), afin des les adapter au cas étudié :

> « *Selon le thème, ou le sujet, bon, il y a des questions qui deviennent un petit peu obsolètes, ou qu'il faut tourner autrement. Il faut un petit peu adapter, mais ça marche sur vraiment plein de trucs* » (T35)
>
> [Même si la question paraît peu pertinente] *« On oblige les gens à se poser au moins la question. Il n'y aura pas forcément une réponse…* » (T34)
>
> « *Si ces thématiques-là ne sont pas appropriées à l'expérience ou au projet, on le note et on ne le prend pas en compte. Moi je leur dis, de toute façon le but du jeu ce n'est pas de prendre en compte toutes les thématiques, parce que pour certaines thématiques, ça n'a pas de sens. Par exemple, la thématique santé, par rapport à l'aménagement des zones d'activité (…), la question ne se posait pas* » (T3)
>
> « *Je leur dis, « lorsque la thématique n'est pas prise en compte, essayez de voir s'il est pertinent de la prendre en compte, pourquoi ils ne l'ont pas prise en compte, auraient-ils pu la prendre en compte, est-ce que c'est pertinent ou non de la prendre en compte ? »* » (T3)
>
> « *Il me semble que c'est assez généraliste, c'est à dire que si c'est une question sans objet, on la barre. Ce qui me semble assez exhaustif, ce sont les thèmes de questionnement, sur l'environnement, l'économie, le social, sur les principes. Ensuite, il y a des questions… Bon, on s'est rendus compte en l'utilisant qu'on ne peut pas se poser les mêmes questions au moment où on conçoit ou au moment où on exploite un équipement. Donc, il suffit de barrer les choses, quoi. Mais il me semble que c'est assez flexible* » (T2)
>
> « *C'était le pari d'en avoir une* [grille, NDR] *qui peut servir à tout le monde au départ. Mais de toute façon on est toujours obligé avec les acteurs de reformuler les questions par rapport à l'entreprise donnée (…). Parfois, ce n'est pas pertinent, mais en même temps c'est intéressant de leur poser la question.* [Exemple cité des échanges non monétaires dans le cas des entreprises :] *ça permet de se poser la question et de se dire « mais on n'en avait pas, et si on en avait ?* » (T26)

Cette solution pragmatique qui consiste à « bricoler » à partir d'une grille commune un nouveau questionnement pour chaque projet a donc de nombreux adeptes. Cette solution s'avère particulièrement pertinente lorsque le processus d'instruction de l'OQADD est largement ouvert, dans le cadre d'un débat contradictoire faisant intervenir différentes parties prenantes. L'OQADD perd alors de sa valeur normative et « techniciste » pour devenir un véritable outil de débat, un vecteur d'échanges, un « aide mémoire » qui permet de structurer une discussion :

> « *Cette grille, c'est ce qu'on dit toujours, c'est un prétexte, c'est un aide mémoire. Et à la limite, moins on l'utilise et mieux c'est. De toute façon, elle ne va jamais, parce que les questions sont trop difficiles, mais c'est celle qu'on utilise avec les entreprises, avec les associations. Donc, la grille, elle ne sert que pour dire « bon, vous avez un aide-mémoire, mais posez-vous les questions vous-mêmes. Et c'est vrai que les acteurs, à la limite, n'en ont même plus besoin, après. Simplement, de temps en temps, on peut jeter un coup d'œil pour se dire « tiens, est-ce que je n'ai pas oublié certains thèmes dans telle ou telle dimension* » (T26)
>
> « *C'est un peu un pense-bête, pour ne rien oublier* » (T21)

Néanmoins, cette alternative semble beaucoup moins satisfaisante lorsque les outils développés ont une vocation plus « technicienne » – c'est à dire lorsqu'ils sont utilisés plutôt en interne par des services techniques, des porteurs de projet ou encore des experts. Dans ce cas, la tentation est souvent grande de partir d'une base commune (un OQADD généraliste) pour le décliner ensuite en outils plus spécifiques adaptés aux différentes thématiques. C'est

par exemple ce que préconisait le rapporteur d'un atelier de travail réalisé en Suisse sur le sujet des OQADD de type « technique » (par opposition aux OQADD de type « participatif » mentionnés ci-dessus) : en partant de l'hypothèse selon laquelle « *tous les acteurs de l'administration doivent pouvoir utiliser seuls cet outil* », le rapporteur aboutissait à la conclusion selon laquelle « *il ne faut pas fermer la porte à l'émergence de grilles plus spécifiques* [1] ». Une conclusion à laquelle plusieurs collectivités semblent être effectivement arrivées :

> « *Derrière, ce que l'on compte, c'est faire travailler les équipes et les directions pour qu'elles reprennent à leur sauce cette grille, et qu'elles l'adaptent en fonction des secteurs concernés. Parce que pour l'instant, elle est très transversale* » (T25)
>
> « *Elle demande surtout – parce que c'est une grille qui était un peu généraliste, si vous voulez – elle demandait surtout, après, à être peaufinée à partir de thèmes particuliers, mais bon, voilà, le temps nous manque un petit peu, et donc on n'a pas été au-delà de cette grille de base. Même si à travers les différents thèmes qu'on a pu aborder avec les groupes (…) on avait identifié un certain nombre d'aspects particuliers, en disant « tiens, cette question-là elle va prendre telle et telle coloration » ou « cette question-là elle n'a pas de sens à tel moment, mais par contre celle-ci, ce serait bien intéressant qu'on se la pose et qu'on essaie d'y trouver des éléments de réponse* » (T31)
>
> « *Quand on a un objet d'application auquel on veut parvenir, c'est toujours un peu frustrant. On ne peut pas utiliser vraiment ce qui a déjà été fait par ailleurs, et qui a été vraiment développé dans un cadre particulier. C'est ça, la difficulté. A chaque fois on est obligés de reconstruire un petit peu son truc. (…) Tout ça c'est intéressant, mais on n'arrive pas à en tirer matière pour son besoin propre. On est obligés de tout refaire, quoi, quasiment* » (T1)
>
> « *Je ne veux pas une grille uniforme pour toute l'administration (…), parce qu'elle me semblera totalement inadaptée. Je pense qu'il y aura un noyau dur, bien sûr, un certain nombre de questions qui sera probablement, je dirais, universel (…), mais la partie la plus importante, je crois qu'elle doit être co-construite avec l'acteur* » (T13)

Derrière cette reconstruction systématique, il y a bien entendu la volonté de favoriser l'appropriation de l'outil et du concept de développement durable par les techniciens qui seront potentiellement amenés à s'en servir de manière répétée (ce qui est un enjeu moins important lorsqu'il s'agit d'utiliser un OQADD comme support de débat autour d'un projet, puisque les acteurs réunis autour de la table ne sont pas des fonctionnaires à qui on demande de s'approprier l'outil). Un peu comme si la participation à la construction de l'outil était une manière de s'assurer de sa bonne appropriation (cf. paragraphes précédents : « Créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable ») :

> « *Et puis vraiment, dans l'outil qu'on veut construire, pour pouvoir se l'approprier, on a vraiment besoin de tout redémonter, et refaire son mécano à soi, avec sa propre façon de voir* » (T1)
>
> « *Fabriquer l'outil avec les autres permet aux autres de s'approprier l'outil* » (T.19)
>
> « *Si on veut introduire vraiment le développement durable comme un réflexe chez tous les décideurs, chez toutes les personnes qui lancent des projets, il me semble qu'il faut qu'ils aient l'impression que l'idée vient un peu d'eux, ou en tout cas qu'ils aient fait l'outil. (…) Je pense que si elle* [NDR : la grille] *n'est pas construite* <u>*avec*</u> *ceux qui travailleront, et, en gros,* <u>*par*</u> *ceux qui travailleront finalement (avec une*

[1] LITZISTORF N. (2002) *Compte-rendu de l'atelier Comment évaluer les projets selon les critères du développement durable*, in *Forum du développement durable n.4* Annexes (source inconnue, site Internet de l'ARE, juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf) 28 p.

toute petite assistance de ceux qui ont une vision un peu plus globale)… C'est le moyen qu'elle soit non seulement utilisée mais également efficace et pertinente » (T13)

Selon la nature de l'outil et, surtout, selon le type d'utilisateurs concernés, on se rend compte que les réponses peuvent être assez différentes. Là où les « techniciens » préféreront développer des outils spécifiques pour répondre à des enjeux d'appropriation de l'OQADD par les acteurs de l'administration, les « animateurs de projet » préféreront se baser sur une grille unique, quitte à reformuler et réadapter les thématiques et les questions à chaque fois (et pourquoi pas avec les acteurs du projet eux-mêmes, comme c'est le cas par exemple à la Communauté urbaine de Dunkerque).
Dans tous les cas – à part peut-être les rares outils développés par des administrations qui ont en charge une seule et même thématique de travail – la question de l'adaptation de l'OQADD semble devoir inévitablement se poser, et aucune réponse réellement satisfaisante n'a pour l'instant été trouvée face à cette interrogation. La difficulté de cette question n'est donc certainement pas un facteur à négliger, et force est de constater pour l'instant que cette question incontournable n'est pas faite pour rendre les OQADD plus simples à appréhender…

- **Entre la complexité effective du développement durable et la simplicité nécessaire à son appropriation : un équilibre bien précaire…**

En s'attaquant aux difficiles questions des interrelations entre environnement et développement, en tentant de mettre en évidence les incohérences de fonctionnement des sphères économiques, sociétales et écologiques, le développement durable a eu cette vertu incontestable de rendre un peu plus lisible et appréhensible la complexité du monde moderne. Dès lors, on ne trouvera rien d'étonnant dans le fait que la simplicité ne soit pas reconnue comme la qualité principale du développement durable… et on ne s'étonnera pas non plus de constater que les OQADD (dont la nature est précisément de permettre une traduction opérationnelle du concept de développement durable) soient également considérés comme trop… complexes !
Les OQADD se trouvent ainsi au cœur d'un nouveau paradoxe, d'une nouvelle conflictualité de finalités : créés afin de rendre compte de la complexité des inter-relations entre les différentes dimensions du développement durable, ils doivent dans le même temps, pour assurer leur succès, être simples d'utilisation, facilement appropriables, aisément compréhensibles et rapidement instructibles !!
Parvenir à un équilibre entre respect de la complexité du développement durable et simplicité d'utilisation relève parfois de l'exercice de haute voltige, mais c'est précisément là le cœur de la problématique des OQADD… c'est par exemple ce qu'affirment plusieurs personnes interrogées lorsqu'elles évoquent ce difficile équilibre :

« *C'est un outil un peu difficile à concevoir. Il faut quelque chose de concis, mais quand même relativement complet, de général mais pas trop théorique* » (T7)

« *Ça n'a rien de révolutionnaire, mais on a voulu que ce soit assez simple tout en étant relativement complexe. On a vu des grilles qui faisaient une page, mais qui étaient vraiment trop simplistes, donc on voulait quand même que ce soit assez complet, mais en essayant d'avoir une démarche assez simple. La grille, on voulait qu'elle fasse deux pages… Bon, après, le mode d'emploi en fait un peu plus (rires)* » (T25)

Ainsi, un point commun entre plusieurs OQADD semble être le cheminement qui a été suivi : une forme d'élagage qui a permis de passer d'un outil parfois très complexe et difficile d'appréhension à un outil beaucoup plus léger et facile d'accès :

« *Au début, c'est vrai qu'elle était assez lourde* [la grille, NDR]. *Et puis, justement, le test sur trois politiques a permis de se rendre compte qu'elle était trop lourde, trop compliquée, et donc on l'a simplifiée au maximum, pour ne pas trop en faire une usine à gaz, quoi. Déjà, vingt-sept questions, c'est long* » (T34)

En caricaturant à peine, et en nous appuyant sur ce dernier témoignage, on pourrait caractériser ce cheminement en le découpant en trois grandes phases :

➔ La phase de *« bouillonnement »* est la première à se manifester : durant cette phase les idées se multiplient, s'accumulent, la volonté d'exhaustivité prend le dessus sur tout autre aspect :

« *Les gens, le développement durable, ils veulent être vraiment super précis, dans toute la finesse, ils veulent tout faire, donc c'est à chaque fois trois cent questions, ils veulent tout verrouiller, ils ne veulent rien oublier* » (T8)

« C'est vrai qu'on était partis d'une version beaucoup plus développée, beaucoup plus touffue, en essayant d'être exhaustif, complet, détaillé sur tout… » (T7)

Le résultat de cette première phase est souvent admirable en termes de réflexion intellectuelle et de formation des personnes qui y ont participé, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment (cf. paragraphe « Un vecteur d'appropriation du développement durable : les OQADD, ou comment rendre le concept concret et pragmatique ») :

Ce qui a été fait, c'est un travail monumental (…). Ça a permis d'acculturer les services à la notion de développement durable, de les former, de mettre le pied à l'étrier, etc. » (T8)

➔ La phase de test qui s'ensuit vient souvent nuancer ces aspects positifs : sur le plan de l'utilisation effective de l'outil, la confrontation de cette première mouture à des projets réels s'avère la plupart du temps plus délicate, et la sanction est souvent sans appel :

« *Elle est quasiment inutilisable, la grille* » (T4)

« *Résultat, ça devient un truc qui est absolument ingérable* » (T8)

« *Ça donnait quelque chose de pas très lisible, d'assez rebutant peut-être pour des néophytes* » (T7)

« *Ce document de synthèse, j'ai essayé de l'adapter à des opérations (…). Ça a donné une deuxième version, aussi très touffue, très détaillée, qui a été jugée… (rires) trop touffue, pas du tout digeste* » (T7)

« *Le mec qui faisait, c'est que vraiment, il était motivé :* [des dizaines de] *pages de questions* (soupirs), *enfin, c'est des trucs impossibles* » (T8)

La conclusion est dès lors aisée à tirer :

« *Bon, c'est vrai que quand c'est complexe, on risque de ne pas trop l'utiliser* » (T2)

Et se révèle alors aux yeux des techniciens ce que l'on pourrait aisément nommer le « syndrome usine à gaz », tant le terme est couramment utilisé par les praticiens :

« *Il faut voir que c'est une sacrée usine à gaz* » (T8)

« *Il y avait une autre contrainte (…) : que ce ne soit pas une* usine à gaz*, inrenseignable par les collectivités* » (T5)

« *Il n'y a pas de pondérations. On n'a pas voulu en faire, parce que dès qu'on commence à pondérer on tombe dans des* usines à gaz » (T6)

« *On l'a simplifiée au maximum, pour ne pas trop en faire une* usine à gaz*, quoi. Déjà,* [XX] *questions, c'est long* » (T34)

➔ S'ensuit donc une phase d' « *élagage* » et de simplification : le décalage de « culture » entre les personnes qui ont construit l'outil et celles qui sont censées l'utiliser par la suite mène souvent à relayer l'objectif d'exhaustivité au second plan, au bénéfice d'un objectif plus pragmatiquement pédagogique. Cette phase se traduit notamment par une série de « coupes sombres » qui permettent de considérablement alléger les OQADD :

« *Donc, une des exigences aussi de cette grille, c'est que ce soit quelque chose de simple, concis, qui puisse avoir une certaine valeur pédagogique. Ce qui fait que le document original, qui était beaucoup plus volumineux, s'est retrouvé condensé dans ces quelques pages, avec un effort de recentrage sur les préoccupations du public cible* » (T7)

« *Et du coup, cette volonté de dire « il faut que ce soit simple, parce qu'il faut que les gens puissent voir d'un coup d'œil où on en est, etc. », c'était vraiment quelque chose d'important* » (T8)

« *J'imagine que la grille, on va être amenés à la faire évoluer pour permettre aux gens de la remplir facilement* (…). *Si vraiment on voit qu'il y a des questions qui sont trop difficiles, dans le sens où ça reste trop intellectuel pour y répondre, je pense que oui, on pourra modifier la grille* » (T22)

La « densité » de l'outil, son découpage, le temps nécessaire à son instruction, le nombre de niveaux de critères et/ou de questions posées sont donc des indices intéressants puisqu'ils semblent déterminer en grande partie le type d'utilisation ultérieure et la fréquence de cette utilisation. Bien qu'il ne soit pas aisé de juger de ces qualités, nous avons essayé de distinguer les outils existants en fonction de la complexité de leur structure et la complexité de leur utilisation :

Complexité de la grille (structure de l'OQADD)
Pour l'ensemble de l'échantillon, et sur la base du nombre de critères et du temps nécessaire à l'instruction par une seule personne, on peut grosso-modo considérer que :
4 OQADD ont une structure complexes (4 sur 33, soit 12.1%)
16 OQADD sont d'une complexité intermédiaire (48.5%)
6 sont plutôt simples (18.2%)
(pas d'information précise pour 7 OQADD).

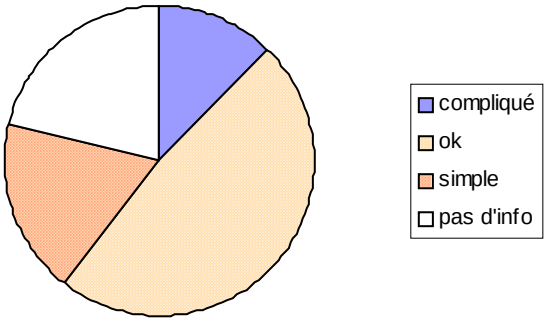


Figure 53 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur structure (nombre de critères, questionnements)

Complexité d'utilisation (mise en œuvre de l'OQADD)
Si on s'en réfère cette fois-ci au processus mis en œuvre (concertation ou pas, forme logicielle ou pas, nécessité de reformulation des critères et questions ou pas), on peut considérer, là encore de manière un peu approximative, que :
7 OQADD sont compliqués à mettre en œuvre (21.2%) ;
15 OQADD sont d'une difficulté de mise en œuvre intermédiaire (45.4%) ;
5 sont simples à mettre en œuvre (15.1%).
(pas d'information précise pour 6 OQADD).

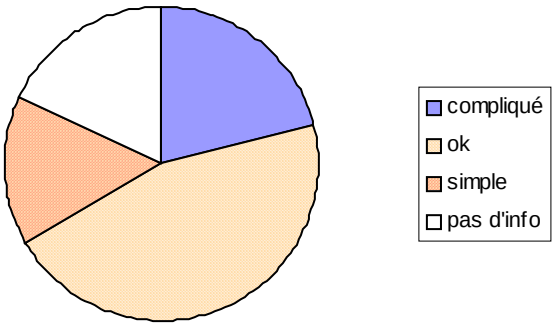


Figure 54 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur utilisation (temps passé, moyens humains mis en oeuvre)

Il est intéressant de noter que les outils les plus complexes et les plus lourds dans leur structure ne sont pas forcément les plus complexes à utiliser. Ce paradoxe tient notamment au fait que certains acteurs ont par exemple préféré développer des outils informatiques, de type logiciel, afin de simplifier l'utilisation de l'outil et la rendre plus ludique, plutôt que de simplifier le contenu de ce dernier. Ces outils sont généralement réservés aux porteurs de projets ou à des petits groupes de travail entre professionnels, ce qui rend finalement leur utilisation assez aisée. Inversement, d'autres outils de complexité moyenne s'avèrent plus difficiles à mettre en œuvre parce qu'ils demandent des moyens humains plus importants (animation, coordination, etc.). La complexité « totale » des OQADD dépend donc à la fois de la structure de l'outil (plus ou moins de critères, de questions, etc.) et du choix d'utilisation (plus ou moins de participation).

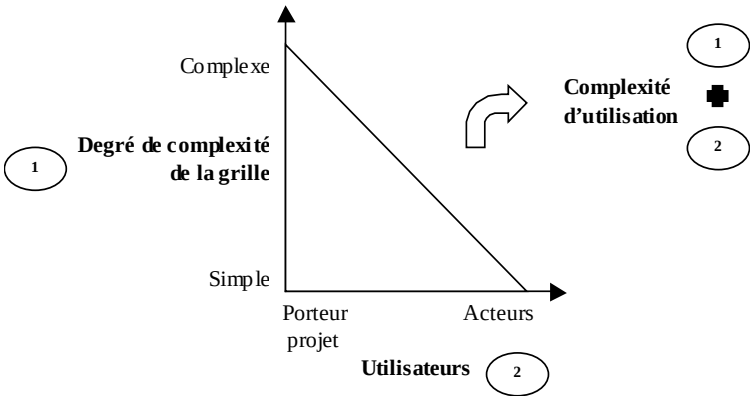


Figure 55 : Complexité de la grille + complexité de mise en œuvre = complexité d'utilisation totale !

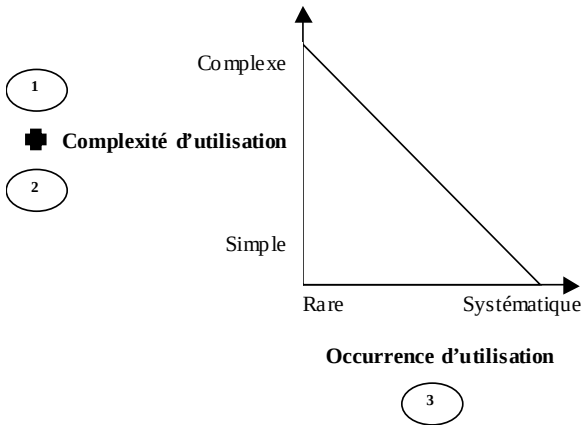


Figure 56 - Complexité et occurrence d'utilisation des OQADD
(1 = complexité de la grille, 2 = complexité du processus d'utilisation de l'OQADD)

Au final, il semble que plus un outil est complexe et difficile (ou coûteux) à mettre en œuvre, et moins il est fréquemment utilisé (Figure 56). Le tableau croisé entre ces deux données (occurrence d'utilisation et simplicité de la grille) fait clairement apparaître une corrélation confirmant cette tendance, avec un Khi-deux de 0,01 (80% des outils non utilisés ou abandonnés sont complexes ; 90% des outils de complexité moyenne sont utilisés de manière occasionnelle ; 100 % des outils utilisés systématiquement sont simples ou de complexité moyenne). La question de la complexité de l'outil renvoie donc directement à la question de l'occurrence d'utilisation (systématique, occasionnelle) qui est traitée un peu plus loin dans ce chapitre.

Entre exhaustivité et simplicité, on le constate, l'équilibre est souvent difficile à trouver. On peut parfois se demander jusqu'à quel point la qualité pédagogique et synthétique de certains OQADD ne se fait pas au détriment du respect de la complexité du développement durable… Mais de la même manière, on peut légitimement penser que l'aspect rébarbatif de certains outils va inévitablement reléguer ceux-ci au rang des bonnes idées qui n'auront, au final, pas fait long feu.
La diversité des outils existants en termes de volume (nombre de pages ou de questions posées) montre en tout cas que chacun n'a pas forcément apporté les mêmes éléments de réponse à cette problématique. Là encore, la dimension « participative » ou « technicienne » des différents outils a sans doute joué un rôle non négligeable dans le choix des solutions requises. Par exemple, quelques collectivités confrontées à la question de la complexité de l'outil qu'elles avaient élaboré ont pu être tentées de développer des outils informatiques de type « logiciel » pour faciliter l'appréhension de l'OQADD et de ses résultats par les porteurs de projet. Au contraire, certaines collectivités ont préféré réduire le champ des questionnements de leur OQADD afin de systématiser son utilisation ou de pouvoir l'ouvrir à un public plus large.
Conséquence logique : la plus ou moins grande difficulté d'utilisation des OQADD a évidemment des effets à la fois en termes de fréquence d'utilisation de ces outils par les collectivités, mais également en termes d'efficacité à générer des analyses critiques (identification des points faibles ou forts), et des propositions nouvelles d'action...

- **La critique est facile, l'art est difficile… Les OQADD, un passage parfois difficile de l'analyse théorique aux propositions pratiques**

Un certain nombre d'OQADD ne sont pour l'instant pas encore entrés dans une phase véritablement opérationnelle, tandis que d'autres ont été plus ou moins abandonnés ou

laissés en « jachère » avant même d'atteindre ce stade de mise en œuvre ou de généralisation : les retours d'expérience sont donc pour l'instant assez peu nombreux.
Nous avons précédemment eu l'occasion de démontrer que certains OQADD ayant atteint un stade opérationnel avaient pourtant pu générer quelques propositions concrètes, voire quelques modifications effectives dans les projets ou les politiques qui avaient été analysés. Mais on se souvient également que les témoignages que nous avons pu recueillir semblaient assez partagés sur le sujet. Il n'empêche que ce moment charnière entre l'analyse et l'identification de leviers d'action et/ou de points d'amélioration semble crucial à la fois pour la pérennité de l'OQADD et pour la généralisation de son utilisation : comme en témoigne sur Internet une personne qui a participé à l'élaboration d'un OQADD, une fois l'outil à peu près stabilisé et testé, « *la tâche qui reste maintenant à faire est de généraliser dans le temps l'utilisation de la grille* [1]». Et c'est précisément à ce stade qu'il faut que l'outil ait déjà fait ses preuves lors des phases de test, et qu'il ait montré son utilité et sa capacité à générer des changements effectifs dans les projets ou les politiques. La nécessité de penser très en amont le passage entre analyse des points forts/faibles et capacité à proposer des solutions d'amélioration est donc souvent mise en avant par les personnes qui ont vécu cette période charnière, car le fait de ne pas avoir intégré cette caractéristique en amont risque de faire accoucher d'outils plus ou moins stériles (c'est à dire incapables de générer autre chose qu'une analyse critique) :

> « *Ça permet bien d'identifier les bonnes pratiques, mais pour identifier les marges de progrès, souvent on est seulement au stade de l'idée. On n'est pas au stade de la concrétisation d'une action* (…). *C'est entre ce stade de l'idée, de la marge de progrès, et le stade opérationnel, où c'est très variable. C'est parfois difficile de passer au stade opérationnel, pour plein de raisons* » (T34)
>
> « *Après, c'est vrai que pour essayer de mesurer l'état d'avancement, pour essayer d'aller plus loin, pour être un peu plus opérationnelle, je pense qu'elle* [la grille en question, NDR] *n'est pas suffisante* » (T3)
>
> « *On arrive au bout en disant « bon, telle politique, tel projet ne prend pas suffisamment en compte l'environnement, le social, etc., » et puis… Et alors ? Qu'est-ce que ça amène, en fait ? Nous, on est plus maintenant dans une démarche d'évaluation action (…). Il faut enchaîner tout de suite sur « comment on fait pour mieux intégrer le développement durable dans la politique, parce que, une fois que les gens ont rempli leur grille, bon, d'accord, et puis quoi ? Donc, voilà. Déjà que c'est fastidieux de remplir la grille, et puis après ils arrivent à un résultat, euh… « d'accord, mais alors comment je fais, qui est-ce qui m'aide ?*» (T4)

Il faut alors parfois penser, a posteriori, à améliorer l'OQADD afin de le rendre plus opérationnel, quitte à créer de nouveaux outils complémentaires ou bien des services d'assistance qui seront mis à disposition des personnes qui vont utiliser l'outil :

> « *Il faut avoir des outils pour les aider à passer l'étape ultérieure* » (T4)

Notons au passage que si l'intégration de cet aspect plus purement opérationnel n'est pas toujours présent dans les outils développés jusqu'à aujourd'hui, c'est aussi parce que la question ne se pose pas forcément (par exemple pour les outils d'évaluation ex-post conçus pour sélectionner des projets). Dans la plupart des cas, néanmoins, et spécialement en ce qui concerne les outils susceptibles d'intéresser les collectivités, il semble particulièrement important d'intégrer le plus en amont possible cette préoccupation. Le risque est fort, sinon, d'aboutir à un outil qui sera vécu par les services ou les partenaires comme un outil critique et non constructif…

[1] Témoignage de M. Alain LAVILLE-FOURNIER, in AGORA21 (2001) Op. cit.

Là encore, le positionnement de l'outil « en amont », comme aide à la conception, et non en aval, est primordial (Figure 52). L'intitulé même des outils est à ce titre un indice important : le terme d'évaluation, chargé de connotations négatives (contrôle, jugement), est très peu présent, remplacé le plus souvent par des termes plus positifs et constructifs (« analyse », « lecture », « questionnement »), voire plus neutres (« critères ») :

Intitulés des outils
Seuls 3 OQADD sur 33 (9.1%) se réfèrent dans leur intitulé à la notion d' « évaluation ».
15 OQADD (45.4%) préfèrent se référer à la notion d' « analyse ».
7 OQADD (21.2%) utilisent le terme « lecture ».
2 OQADD (6.1%) mentionnent le terme de questionnement.
2 OQADD (6.1%) se réfèrent à des « critères ».
Un autre OQADD se qualifie de « guide d'aide à la prise en compte du développement durable », tandis que les derniers n'ont tout simplement pas encore d'intitulé définitif (démarches en cours en avril 2004).

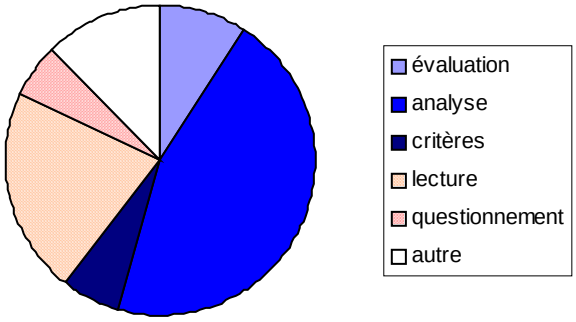


Figure 57 - Répartition des OQADD selon leur intitulé

Le faible nombre d'OQADD faisant directement référence au terme d'évaluation (3 sur 33) semble en effet confirmer la crainte, déjà largement évoquée précédemment, dont cette notion fait l'objet au sein des administrations. Les termes plus neutres et plus « constructifs » lui sont donc largement préférés : lecture, analyse, questionnement...

Que retenir, au final, de ces quelques éléments critiques ? Tout simplement, peut-être, que par nature les OQADD sont amenés à évoluer dans un contexte éminemment paradoxal. Paradoxal, parce qu'il s'agit d'outils plus ou moins normatifs s'appliquant à un concept (le développement durable) qui, lui, est encore flou et instable (ce qui laisse souvent une très grande place à la subjectivité et aux détournements, aux récupérations, voire aux manipulations). Paradoxal, également, parce qu'on demande aux OQADD de traiter d'un thème universel et global en l'appliquant à des projets ou des politiques éminemment particulières et locales (ce qui nécessite un effort quasi systématique de « bricolage », d'adaptation, de modification des questionnements afin de les rendre pertinents). Paradoxal, enfin, parce qu'il convient à travers ces outils de rendre simple et rapidement appréhensible un concept éminemment complexe et difficile à saisir dans toutes ses dimensions (ce qui nécessite un travail d'équilibriste souvent difficile afin respecter un certaine complexité sans transformer ces outils en usines à gaz ingérables). A tous ces paradoxes s'ajoute enfin une difficulté ultime qui consiste pour les OQADD à ne pas se cantonner à une analyse théorique et pratique, mais à générer également des propositions concrètes (afin de faire reconnaître son utilité et de se positionner davantage comme un élément positif d'amélioration des pratiques et non seulement d'évaluation ou de critique).

Ce dernier point met l'accent sur la nécessité de ne pas présenter ces outils comme des éléments perturbateurs du « jeu » administratif traditionnel. Ce qui nous amène à aborder une autre difficulté récurrente à laquelle les OQADD sont souvent (inévitablement ?) confrontés : leur intégration dans le mode de fonctionnement des administrations locales.

4.3.2 « Grain de sel » ou « grain de sable » ? Les OQADD face aux rouages du système administratif

Si les OQADD présentent inévitablement certains défauts qui sont intrinsèquement liés à la somme de paradoxes qu'ils sont censés résoudre, force est de constater que ces « objets administratifs non identifiés » rencontrent également d'autres formes de difficultés et de résistances, d'ordre cette fois-ci plutôt « organisationnel ».

Là encore, ce phénomène n'a rien de très surprenant : le moins que l'on puisse dire est que la confrontation des principes théoriques du développement durable avec la réalité quotidienne des pratiques administratives et politiques est parfois assez… brutale. Et si chacun conviendra que c'est précisément le rôle des OQADD que de faciliter cette articulation entre la théorie et la pratique, entre le global et le local, les personnes les plus familières avec le fonctionnement des administrations admettront tout de même aisément qu'il n'est pas toujours facile d'insuffler un changement dans des façons de faire qui sont souvent profondément ancrées dans les habitudes[1]. Ainsi, certains freins au développement des OQADD et à la généralisation de leur utilisation au sein des différents services techniques des collectivités semblent trouver leur origine dans la relative inertie fonctionnelle de ces structures. Parmi les principaux obstacles « organisationnels » identifiés par les personnes que nous avons pu interroger, les conflits faisant apparaître des problèmes de hiérarchie sont sans doute les plus fréquents. Ils sont néanmoins abordés de manière indirecte et diffuse à travers essentiellement deux types de questions plus spécifiques :

- le manque de temps et le manque de moyens mis à disposition ;
- les problèmes d'ingérence, de méfiance ou de « piétinage de plate-bandes » (pour reprendre une expression citée par un témoin).

• **Du temps… et des moyens : le développement durable, une source de travail supplémentaire ?**

Avec la question de la mise à disposition des moyens humains nécessaires à l'animation et / ou à l'utilisation directe des OQADD, on entre ici dans le domaine des obstacles très concrets et purement matériels auxquels une collectivité est forcément confrontée à un moment ou à un autre lorsqu'elle décide d'initier une démarche de ce type. La question des moyens humains renvoie assez systématiquement à la question des priorités de la collectivité, et donc à la question de la hiérarchie. Il n'est pas rare que les témoignages fassent apparaître très clairement ce lien entre les facteurs temps / moyens et hiérarchie :

➔ Dans une première phase, le travail d'utilisation des OQADD intéresse (plus ou moins, d'ailleurs) les différents services techniques ou les partenaires mobilisés ; mais ce travail demande du temps et de l'investissement humain. A ce titre il peut rapidement être perçu par les services des collectivités comme une source de travail supplémentaire (et donc une contrainte) :

> « *On nous dit « c'est bien de faire ça (…), mais nous on n'avait planifié notre travail et on n'avait pas prévu de faire ça en plus, et ça va coûter cher, il y a des choses on ne sait pas si c'est faisable…* » (T19)

[1] Ce qui, notons-le au passage, n'est probablement pas le fait des seuls collectivités : ceci est également vrai pour l'ensemble des acteurs publics, et il y a fort à parier qu'il en aille souvent de même dans le secteur privé

« *Je vous avoue qu'il n'y a pas eu beaucoup de retour, parce qu'on sent aussi que, là, on s'attaque… Les gens sont toujours un peu sur la pédale de freins, en se disant « qu'est-ce qui va encore me tomber dessus, c'est quelque chose en plus… »* » (T21)

[A propos d'un système de correspondants développement durable mis en place au sein des services]
« *Soit c'est quelqu'un qui n'a pas de poids pour faire évoluer les choses, soit c'est quelqu'un, bon, qui est surchargé de travail, qui n'a pas le temps, qui ne voit pas forcément l'intérêt de cette démarche…* » (T9)

On s'aperçoit d'ailleurs que cette question de la disponibilité du temps est assez souvent liée à la question, déjà évoquée précédemment , de la motivation des individus :

« *Parce que les gens sont débordés par leur travail habituel, parce que la sensibilité des gens fait qu'aujourd'hui ils n'ont pas tellement envie de se lancer dans une démarche de progrès, pour différentes raisons…* » (T34)

« *Il y a des gens qui perçoivent ça… c'est vraiment révélateur, c'est une autre manière de travailler, et pour eux c'est vraiment positif. Et puis il y en a d'autres, c'est « franchement, on n'a pas le temps » ou « on n'a pas les moyens de faire du développement durable* » (T34)

« *On va proposer qu'il y ait des correspondants développement durable (…). Et se pose alors le problème de qui va être correspondant, parce que c'est vrai qu'il y a des directions où les correspondants ne sont pas motivés par le développement durable, et le problème c'est : est-ce qu'on les prend quand même ?* » (T19)

« *J'ai l'impression que le développement durable avance beaucoup grâce à des volontés individuelles dans le système (…). Il y a des gens qui veulent faire quelque chose pour le développement durable, qui sont directeurs, chefs de service, bref, qui prennent des décisions, et qui sont des alliés de départ. Souvent, nous, ce qu'on a essayé de faire c'est de commencer par ces gens-là, qui sont des moteurs. Plutôt que d'essayer d'appliquer de façon uniforme à l'ensemble, avec les échecs et les blocages que ça peut impliquer* » (T13)

➔ Mais si la motivation permet souvent d'initier des projets, de travailler en amont sur des démarches innovantes comme la création d'un OQADD en s'appuyant sur le travail quasi bénévole de quelques personnes motivées, ce genre de démarche a malheureusement vite fait de s'essouffler s'il n'y a pas, à un moment donné, un appui important de la part des directeurs de services :

« *Il faut un directeur général qui soit… qui chapeaute tout et qui soit lui convaincu (ce qui était le cas) et qui porte la bonne parole* » (T21)

N'ayant que rarement été identifié dès le début comme nécessitant du temps, et donc des moyens, le travail d'analyse vient donc s'ajouter à des emplois du temps qui sont souvent déjà bien occupés : si la hiérarchie n'explicite pas clairement sa volonté de faire du travail sur l'OQADD une priorité, les outils peuvent rapidement se retrouver relayés au second rang :

« *On aurait pu prolonger, mais il faut une volonté au niveau* [de la structure]. *Simplement, le fait de mettre un budget sur cette affaire, un budget sur lequel on peut s'affecter quand on travaille sur le développement durable, c'est déjà un grand pas. Aujourd'hui, il n'y en a plus, donc, si on veut travailler sur le sujet, nous on a une comptabilité analytique de notre temps passé : on fait comment ?* » (T28)

[à propos des collègues des autres services] « *Pour eux, bon, ils étaient curieux, je pense. Enthousiastes, non, mais curieux, oui. Eux étaient comme ça, mais les responsables, en particulier le* dgst

[directeur général des services techniques, NDR], *l'étaient moins, parce qu'ils considéraient en l'état que les plannings de charge des directions, ce n'était pas forcément quelque chose qui était apte à simplifier les tâches…* » (T24)

[à propos des collègues des autres services] « *Ils étaient vraiment d'un niveau très différent, ils n'étaient pas forcément aussi… enfin… disons, leurs hiérarchies ne leur facilitaient pas forcément la démarche d'aller dans ces groupes de travail, parce que c'est en plus du travail* » (T9)

Notons au passage que la question du temps ne se pose d'ailleurs pas qu'aux services ou aux partenaires sollicités pour analyser les projets ou politiques dont ils sont porteurs : il est fréquent que les animateurs de la démarche (la personne en charge du développement durable au sein de la collectivité ou de l'organisme concerné) se trouvent également confrontés à ce problème de disponibilité[1] :

[A propos d'un OQADD utilisé par plusieurs acteurs] : « *Ça se diffuse comme ça, petit à petit. Après, c'est plus une question de moyens humains pour accompagner tout ça, parce qu'on n'a pas que ça à faire, on a bien sûr d'autres missions, d'autres projets* » (T8)

« *Maintenant qu'il n'y a plus d'animateurs, je me fais un peu plus de soucis sur la façon dont ça va être mis en œuvre* » (T27)

Du temps pour se rencontrer, du temps pour réfléchir ensemble, du temps pour animer les débats, du temps pour trouver de nouvelles solutions… En débarquant dans les services des collectivités, le développement durable, via les OQADD, interroge donc d'emblée les modes de fonctionnement. Il est intéressant de noter au passage que le développement durable n'est jamais présenté comme une possibilité de « faire moins » : il est au contraire considéré comme, dans le meilleur des cas, une opportunité pour « faire mieux », et le plus souvent comme une contrainte obligeant à « faire plus » (c'est à dire à « travailler davantage » en alourdissant les démarches). En fait, il n'est pas rare que derrière cette question d'une surcharge de travail se cache certaines méfiances ou réticences beaucoup plus profondes.

- **Transversalité, ou « piétinage de plate-bandes » ? Les OQADD, entre méfiance, ingérence et conflits d'intérêts**

Au sein des services des collectivités locales, il n'est pas rare que le développement durable avance en terrain hostile. Cette relative hostilité de départ, lorsqu'elle est correctement identifiée par les personnes en charge de la démarche de développement durable, provoque parfois chez ces derniers une forme de prudence assez exacerbée, comme en témoignent par exemple deux personnes interrogées :

« *On ne veut pas créer des mouvements autour qui soient trop négatifs. Il ne faut pas tuer l'outil avant de l'avoir vendu* » (T1)

« *C'est pour ça qu'on est très prudents pour le moment concernant l'usage, parce qu'on ne veut pas se faire casser dès le début*» (T25)

[1] La suppression des animateurs de l'Agenda 21 d'Athis-Mons est à ce titre assez évocatrice : longtemps considérée comme pionnière en matière d'Agenda 21 en France, la ville d'Athis-Mons a vu sa démarche s'effondrer dès que le contrat de travail de son chargé de mission Agenda 21 est arrivé à son terme… à tel point qu'il est aujourd'hui à peu près impossible d'obtenir des informations sur l'OQADD mis au point au sein des services il y a de cela seulement quelques années !

Les raisons susceptibles d'expliquer cette prudence extrême sont multiples. On peut essayer d'en identifier quelques-unes…
Tout d'abord, il faut rappeler que le développement durable est souvent précédé d'une réputation de concept fourre-tout, pour ne pas dire « fumeux » (cf. paragraphe « Rassurer et décomplexer les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret »), ce qui le fait souvent apparaître a priori comme une nouvelle contrainte, faisant naître beaucoup de méfiance – quand il ne s'agit pas plus simplement de désintérêt :

> « *Quand on est venus au début dans les réunions, ils voyaient ça comme une contrainte, on leur demandait en fait de nous dire ce qu'ils avaient en interne comme données, et ça apparaissait plus comme une contrainte que quelque chose qui allait les aider après, dans l'avenir* » (T17)
>
> « *C'est difficile de mobiliser nos collègues. Je crois que c'est partout pareil, on a un petit groupe qui est présent (…)* » (T14)
>
> « *Et puis quand vous allez devoir faire valider votre grille dans les services, c'est toujours à ce moment-là que…* (soupir). *De la résistance, il y en a, de toute façon* » (T13)
>
> « *C'est vrai que les gens ne sont pas en demande de ça. On a eu des demandes d'un ou deux services, qui sont allés plus ou moins loin, mais disons qu'ils attendent des réponses rapides, opérationnelles, concrètes, et nous on n'est pas trop là-dedans. On essaie plutôt de les faire réfléchir par eux-mêmes pour qu'après ça devienne un réflexe* » (T12)
>
> « *Il y a des blocages, comme partout… Vous avez des gens qui… Bon…*» (T19)

Mais cette méfiance ou ce désintérêt de départ n'expliquent pas tout. Le développement durable, lorsqu'il commence à trouver une certaine forme d'opérationnalité à travers des outils comme les OQADD, génère inévitablement un certain nombre de questionnements, de remises en cause des habitudes de fonctionnement :

> « *C'est une nouvelle pratique dans les services, et les collectivités n'y sont pas forcément prêtes. Les blocages sont à tous les niveaux, même les techniciens, moi je le vois, même en interne, c'est une nouvelle pratique* » (T2)
>
> « *On a plein de blancs, elle* [la grille] *déstabilise même un peu, moi je l'ai senti, elle a un côté déstabilisant pour beaucoup. Au niveau des attitudes, des savoir-faire. (…) Si vous voulez, il y a un espèce de déni de réalité, souvent les gens sont persuadés que c'est en creusant toujours dans le même sillon qu'on fait, quoi… Et puis, dès qu'on commence à sortir de son sillon, et à dire « ben oui, mais vous avez peut-être pas regardé de ce côté-là… » Bon, c'est un peu déstabilisant parce que les gens se rendent compte que, finalement, leur approche est trop fragmentaire, ou trop pointue, quoi, par rapport à des problèmes plus généraux* » (T6)
>
> « *Déjà, le développement durable, on sent bien que certains disent « oui, vous nous faites braire avec tout ça, parce que ça fait longtemps qu'on en fait du développement durable, on a développé des trucs, et maintenant ça devient une mode alors il faudrait qu'on applique tous vos outils ». Donc, il y a pas mal de choses à traiter. En jardinage, il faut sarcler avant de semer. Là, c'est du sarclage* » (T1)

Il est évident qu'une telle remise en cause peut s'avérer parfois bénéfique, stimulante, mais les questions émises posent généralement plus de problèmes qu'elles n'apportent de réponse à court terme… Et les éléments de réponse, lorsqu'ils sont identifiés, ont parfois rapidement tendance à révéler des conflits d'intérêts ou de pouvoir qui dépassent largement le cadre dans lequel l'utilisation des OQADD est censée s'exercer.
L'exemple de la question de la transversalité est à ce sujet particulièrement frappant. Une plus grande cohérence des différents acteurs du territoire (et plus modestement des services

de la collectivité) est ainsi souvent identifiée comme un élément de base essentiel pour une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques ou les projets. De nombreuses réflexions générées à partir des OQADD font clairement ressortir ce besoin (cf. paragraphe « Créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de travail en commun : les OQADD, vers un décloisonnement des structures administratives ? ») :

> « *On s'aperçoit qu'au niveau transversalité, il y a vraiment beaucoup de choses à… beaucoup de sensibilisation à faire parce qu'ils sont… on s'aperçoit qu'ils ne se connaissent pas, ils ne savent pas ce que font les autres* » (T17)
>
> « *Là, l'idée c'est de monter des ateliers de travail, de réflexion, par exemple sur le suivi et l'évaluation, essayer collectivement, avec l'ensemble des acteurs (enfin, en comité quand même réduit, parce qu'on ne peut quand même pas travailler à cinquante) mais en tout cas avoir la vision de l'élu, du technicien, de l'acteur local socio-économique, etc. Pour que ce soit un outil de débat* » (T16)
>
> [A propos de la transversalité] « *Et ça, c'est un peu la révolution de palais, même pour les techniciens. Donc, c'est la révolution pour les élus, qui doivent intégrer dans leur raisonnement, dans leur questionnement plus d'impacts, plus de questionnements qu'ils le faisaient, et pour les techniciens aussi. Donc, en réalité, c'est assez peu utilisé pour l'instant, enfin, de ce que je vois, parce que ça demande beaucoup d'efforts* » (T2)

…et certaines dispositions commencent parfois à être prises pour avancer de manière pragmatique :

> [à propos de la construction de la grille] « *Ça a plus été en interne, ici, parce que c'est vrai qu'on était au début de notre vie de mission développement durable (…). Ça a aussi été des échanges avec le DG de l'époque, et puis on a opté pour une méthode assez light, on va dire, qui consistait, à partir de l'outil qu'on avait conçu, de consulter les différents directeurs des services (…) de leur demander leur avis sur la grille* » (T21)
>
> « *On va proposer qu'il y ait des correspondants développement durable (…). Et se pose alors le problème de qui va être correspondant, parce que c'est vrai qu'il y a des directions où les correspondants ne sont pas motivés par le développement durable, et le problème c'est : est-ce qu'on les prend quand même ?* » (T19)
>
> [à propos des gens motivés] « *Souvent, nous, ce qu'on a essayé de faire c'est de commencer par ces gens-là, qui sont des moteurs. Plutôt que d'essayer d'appliquer de façon uniforme à l'ensemble, avec les échecs et les blocages que ça peut impliquer* » (T13)
>
> « *Les gens motivés ne sont pas toujours les plus symboliques de leurs services.* » (T13)

On le constate à la lecture de ces derniers témoignages, ces premiers bouleversements internes ne se font pas sans certaines réticences : faut-il dès lors commencer avec les quelques personnes motivées et volontaires ? Faut-il s'efforcer de nommer des correspondants dans chaque service afin de s'assurer que tout le monde est représenté ? Ces questions ne sont pas sans conséquences pour la suite du processus, en particulier lorsque la démarche commence à avoir une certaine reconnaissance. Dans le premier cas, la transversalité affichée de l'outil peut parfois tourner à la guerre d'appropriation et au conflit d'intérêt entre les différents services ou les différentes parties prenantes :

> « *Si on veut faire valider une grille d'indicateurs, on se rend compte que les intérêts de chacun se heurtent à l'intérêt collectif, les visions sectorielles font barrage à la vision globale, parce que « moi je suis spécialiste de l'énergie, alors je veux qu'il y ait dix indicateurs énergie », l'autre est spécialiste, je ne sais*

pas, moi, de l'assistance sociale et veut qu'il y ait dix indicateurs sociaux, et c'est un peu la foire d'empoigne » (T13)

Dans le second cas, il arrive que l'absence de certaines parties prenantes soit considérée a posteriori comme une forme d'ingérence ou de « piétinage de plate-bandes » :

« *Mes collègues avaient commencé à dire « oui, mais la part économique, t'es gentil, mais l'économie, c'est nous, c'est pas toi ». Voilà, il y avait* ***ingérence*** » (T24)

« *Notre positionnement par rapport aux services… C'était parfois un peu délicat, on venait, nous, poils à gratter, les embêter* » (T34)

[A propos du maire d'une collectivité] : « *Je lui ai dit « écoute, laisse tomber, si ce n'est pas toi qui porte ça, ça ne passera jamais ». Et c'est vrai. Parce qu'il y a vraiment une espèce de* ***piétinage de plate-bandes*** *– enfin, c'est vécu comme ça, même si ce n'est pas du tout le cas. Ceux qui sont venus au groupe de travail le savant bien, mais les autres ne le savent pas. Et il y a une sensation de* ***piétinage de plate-bandes*** *qui est très très forte* » (T36)

Face à ce sentiment d'ingérence, il devient alors inévitable (et ce dernier témoignage le montre bien) qu'à un moment ou à un autre des changements soient apportés au sein même de la structure qui porte le développement durable, afin notamment que le cellule en charge du développement durable ne soit pas cloisonnée. La position hiérarchique occupée par la cellule développement durable est une question extrêmement présente dans les collectivités, et il semble que cette position ait effectivement une grande importance dans la pérennité des démarches de développement durable ; et cela semble particulièrement vrai dans le cas de l'utilisation d'OQADD. Le rattachement de la cellule développement durable à la Direction Générale est un moyen souvent utilisé afin de désamorcer le sentiment d'ingérence ou, tout au moins, de légitimer une certaine forme de « transversalité » au sein des services.

De fait, toutes les collectivités ayant conçu et utilisé un OQADD ne disposent pas forcément d'une cellule porteuse occupant une position transversale :

Position des cellules porteuses des démarches d'OQADD au sein des administrations
17 démarches d'OQADD (sur 33, soit 56%) ont plutôt été portées par des services opérationnels.
8 OQADD (32%) seulement ont été initiés par des services à vocation davantage stratégique, rattachés auprès de la Direction Générale.
3 OQADD ont été portés par des services intermédiaires (animation de documents de contractualisation, par exemple).

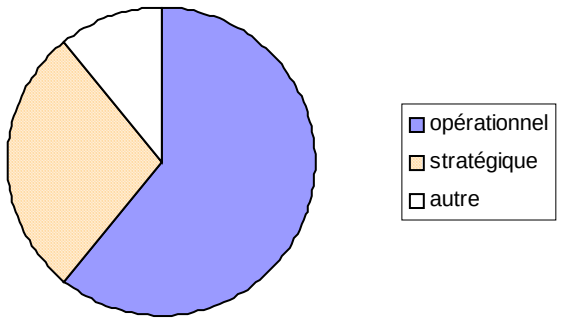


Figure 58 - Répartition des OQADD selon la position hiérarchique du service porteur

Dans la plupart des cas étudiés, les services porteurs du développement durable n'occupent donc pas une position transversale, proche de la Direction Générale…

Dans les cas où cet engagement clair de la Direction Générale n'est pas affiché, il semble que les démarches aient plus de mal à s'imposer :

> « *Si vous n'avez pas une volonté politique et un DG derrière, comme copie conforme…* (soupir) *vous ramez, quoi* » (T21)
>
> « *C'est un travail de base qui n'a pas été validé par la hiérarchie (…). Ça ne les intéresse pas, quoi* (soupir). *Ben oui, non mais clairement…* » (T9)
>
> « *On était sur des délais relativement courts. En plus, on n'était pas... on n'est pas encore dans une démarche de gouvernance en interne, de transversalité, etc. Nous, notre problème, c'est de convaincre les directeurs* » (T19)

Les personnes en charge des OQADD soufflent ainsi constamment le chaud et le froid : entre le scepticisme de certains et l'enthousiasme des autres, entre la volonté d'immobilisme d'un grand nombre et le souhait de changement d'un plus petit nombre, il n'est pas toujours facile de frayer son chemin. Le développement durable stimule parfois. Mais plus souvent encore il dérange, il perturbe. Il est vécu comme un facteur de surcharge de travail, un poil à gratter, un élément supplémentaire à prendre en compte, une contrainte futile ou un facteur d'ingérence...

Au bout du compte, c'est sans grande surprise que le développement durable nous apparaît comme ayant les défauts de ses avantages : les blocages administratifs dont les OQADD semblent parfois les victimes ne sont en effet que le pendant des vertus qu'on peut par ailleurs leur prêter. Transversalité, dialogue, ouverture sur la société civile… autant d'aspects a priori stimulants et qui font souvent l'unanimité sur le principe, mais qui à terme sont inévitablement générateurs de changements dans les modes de fonctionnement et d'organisation. Or, ce sont précisément ces changements organisationnels qui peuvent se transformer en obstacles pour le développement et la pérennité de ces outils. De « grains de sel » (en cela qu'ils peuvent redonner du sens et du « goût » à l'action publique), les OQADD peuvent ainsi rapidement se transformer en « grains de sable » capables de gripper les rouages des administrations et de créer des dysfonctionnements (manque de temps, de moyens, de commande hiérarchique claire, etc.) . C'est notamment à ce moment que la force du portage politique prend toute son importance…

4.3.3 Les OQADD face à l'enjeu de leur portage politique : entre peurs (de « manipuler une bombe ») et recherche de consensus (pour la « désamorcer »), le développement durable à la recherche d'une légitimité démocratique

Au delà du discours, le développement durable a semble-t-il encore du mal à s'imposer au sein des collectivités locales. En théorie, les OQADD apparaissent pourtant comme des outils permettant un passage efficace de la théorie à la pratique. En réalité, et à quelques exceptions notables près, les OQADD ne sont souvent considérés que pour leurs aspects purement pédagogiques, et nombre d'obstacles techniques ou organisationnels paraissent limiter considérablement leur impact effectif en termes de modifications des comportements ou des politiques. Finalement, à partir d'un certain stade de développement de l'outil, une impulsion plus importante de la part des responsables techniques et politiques nécessite d'être donnée afin que les OQADD aient un impact plus large. Parmi les principaux blocages susceptibles d'empêcher une telle généralisation des démarches, on peut noter :

- l'absence ou la faiblesse de portage politique, voire l'opportunisme et le portage de façade (qui sont souvent à mettre en relation avec les manques de moyens techniques mis en œuvre) ;
- la peur de mettre noir sur blanc certains doutes, certaines faiblesses… et la peur des responsabilités nouvelles que fait naître le développement durable ;
- la peur de faire échouer des projets et/ou de rentrer en conflits avec les acteurs traditionnels du développement.

- **La question du portage politique : opportunisme ou véritable volonté de changement ?**

Comme nous l'avons constaté, les OQADD sont souvent perçus à un moment donné comme des éléments perturbateurs, des grains de sable susceptibles de gêner le fonctionnement traditionnel des collectivités locales. Un engagement clair de la part de la Direction Générale, et plus globalement de la hiérarchie, est alors souvent indispensable, faute de quoi les démarches en arrivent rapidement à s'essouffler. Mais il est évident qu'un tel engagement ne peut s'effectuer qu'à partir du moment où une commande politique a été clairement exprimée en amont, sans quoi les DG ont tendance à « botter en touche » :

> [à propos de l'OQADD] « *La Direction Générale s'est positionnée politiquement en disant « c'est bien, mais il faut le faire valider par les politiques, et la validation par les politiques avant les élections, ce n'est peut-être pas une très bonne chose parce que ça va être vécu comme un moyen, etc. Enfin, l'environnement n'était pas l'apanage d'un groupe marqué politiquement… Donc, ça voulait dire quelque chose qui n'allait pas servir une cause… enfin… une autre cause. Donc, c'était assez délicat…*» (T24)

Les témoignages sont sur ce point à peu près unanimes lorsqu'il s'agit de reconnaître l'importance d'un engagement politique clair et fort :

> « *C'est vrai qu'on est dans une culture où il faut que ce soit le chef qui porte. C'est vraiment important* » (T9)
>
> [A propos d'appui politique] « *Sans ça, on ne fait rien* » (T13)
>
> « *En fait, il ne faut pas se leurrer, c'est grâce à l'appui politique fort de notre élu, qui est un écologiste, qu'on a pu faire autant de choses* » (T13)
>
> « *Ce qu'on a constaté, c'est que, en fait, pour l'utiliser, il faut une volonté politique féroce* » (T2)

« *Si ce n'est pas porté par le haut, à un moment donné* (soupirs)… *Enfin, il faut que ce soit porté par le bas, mais dans une certaine mesure. Parce que sinon, ça devient un peu lourd, pour nous, s'il n'y a pas des relais… politiques* » (T34)

« *Le frein principal, comme je disais, c'est la volonté politique, la volonté et même la capacité politique de se poser des questions qu'on ne se posait pas avant* » (T2)

« *Mais une fois qu'on a la caution et puis le moteur et la volonté politique, je pense que c'est quand même un peu plus facile d'aller de l'avant, quoi* » (T29)

Paradoxalement, il n'est malheureusement pas si fréquent que la commande politique soit exprimée très clairement. A de rares exceptions près (qui concernent le plus souvent des opérations de contractualisation engageant davantage les « autres », et pas la collectivité elle-même…

« *A l'origine, ça a été une volonté du président d'avoir quelque chose qui permette d'intégrer, enfin, de savoir si les actions proposées répondaient aux critères de la charte et aux critères du développement durable* » (T22)

…) il semble que la plupart des OQADD initiés par des collectivités trouvent plutôt leur origine dans une demande des services. Confrontés à une commande de la part des élus pour « plus de développement durable » (demande qui reste généralement plutôt vague et diffuse) les OQADD apparaissent alors aux yeux des techniciens comme un élément permettant de répondre de manière pragmatique et « visible » à cette demande « floue ». Mais la commande politique en tant que telle fait rarement explicitement référence à la conception d'OQADD :

« C*'est venu au fur et à mesure du diagnostic, les services disaient : « ce serait bien qu'on puisse avoir une grille* » (T3)

« *Non, il n'y a pas de demandes. Les politiques n'ont pas… Bien qu'on ait essayé de les sensibiliser, ils n'ont pas conscience… Enfin, disons que d'une manière assez générale les gens n'ont pas conscience de la nécessité de la méthode, de la méthode dans le travail, et notamment en terme de développement durable, de la nécessité d'une méthode. En fait, pour gérer la complexité, il faut de la méthode, quoi (…). En fait, c'est pas des gens qui sont dans la méthode, donc ça ne leur parle pas* » (T9)

[A propos du soutien des élus] « *Le fait qu'on ne soit pas freinés, c'est un soutien* » (T12)

[Il n'y avait pas vraiment de demande de la part des élus] « *J'ai dû démontrer l'intérêt de la grille auprès des élus. Au départ, j'ai eu une certaine réticence, et puis finalement la personne la plus réticente a été la plus porteuse* » (T3)

« *La commande était d'abord technique (l'impulsion), effectivement. Après, il y a eu une reprise en main par le politique* » (T8)

Toute la difficulté consiste donc, pour ces démarches qui sont souvent parties d'initiatives techniciennes, d'être validées par les élus a posteriori, une fois la démarche déjà engagée, et alors même que certaines questions quant à l'utilisation de l'outil et la réorganisation éventuelle des services commencent à se poser (mise à disposition de moyens, de temps, etc.). C'est parfois à ce niveau-là que les blocages commencent à apparaître. Les réactions vont parfois d'une relative indifférence :

« *Il y a eu un petit débat entre élus, sur la grille et cet ensemble de critères, mais bon… relativement limité, pour être honnête* » (T7)

… jusqu'au refus net d'aller plus loin :

« *Le maire n'a pas pris le relais, et moi je pense que sincèrement, si on veut faire passer quelque chose comme ça, il faut que ce soit le maire qui soit porteur, quoi* » (T35)

Mais le plus souvent, un relatif statu quo s'installe, qui peut aller jusqu'à l'abandon progressif (mais jamais véritablement avoué), de l'outil : ce dernier n'est plus effectivement utilisé, mais « il reste dans les tiroirs » :

« *Donc, le contexte politique ayant été ce qu'il a été, les choses sont restées un petit peu… elle* [la grille, NDR] *est restée dans les tiroirs* » (T24)

« *La grille n'est pas perdue, pas oubliée, mais pour l'instant elle ne bouge pas* » (T21)

« *Il ne manquait rien du tout pour que ça… Les services étaient au courant, on avait fait des réunions internes avec les chefs de services, enfin, tout allait bien. C'est au moment de la mise en application que tout a changé, et du coup il y a eu un flou artistique, et il n'y a pas eu de reprise de portage* » (T21)

On peut dès lors s'interroger sur les motivations réelles des élus quant à la mise en œuvre effective du développement durable dans leurs collectivités. Il est probable qu'une certaine méconnaissance (à la fois du sujet et des moyens susceptibles d'être mobilisés) soit à l'origine du « flou artistique » auquel fait référence ce dernier témoignage. De fait, il apparaît parfois au détour des conversations avec les techniciens que les discours politiques sur le développement durable reflètent avant tout de la part des élus un soucis « d'être au cœur des préoccupations modernes » :

« *Le vrai problème, c'est… Bon… Il y a quand même une partie des élus qui sont attentifs et ouverts à la problématique du développement durable, ça c'est tout de même un atout : il y a des gens qui sont intéressés. On ne peut pas dire qu'il y ait une grande politique de développement durable qui soit développée* [au sein de la collectivité en question, NDR], *mais je dirais qu'il y a un aspect « être au cœur des préoccupations modernes ». C'est plus une démarche pour rester dans la modernité du moment* » (T19)

Cette préoccupation « d'affichage » se transforme parfois en une commande politique claire qui consiste à demander aux techniciens de démontrer que la collectivité est déjà inscrite dans une démarche de développement durable… sans vraiment le savoir (un peu à la manière de Monsieur Jourdain). Les OQADD peuvent alors se transformer en outils au service d'une forme de marketing territorial ou de communication vers l'extérieur :

« *Les élus ont souhaité que l'on démontre qu'il y avait des réalisations qui allaient être faites à court terme qui répondaient à des exigences de développement durable (…). C'était plus en terme de communication qu'autre chose* » (T3)

[à propos d'un OQADD qui a servi à sélectionner des projets pour les intégrer à un rapport développement durable]« *Le contenu est plutôt propagandiste. Toutes les directions ont voulu être dans le rapport (…). Il a donc fallu qu'on intègre des choses qui n'étaient pas tellement développement durable* » (T19)

« *On a eu des énormes questions, parce qu'on s'est rendus compte qu'il y avait beaucoup de déclarations d'intentions, et que le développement durable devenait un habillage, ou un faire-valoir, ou un acte de communication, pour certains. Il ne faut pas se leurrer* » (T6)

Dans ce cas précis, on comprend qu'il y ait effectivement, pour reprendre les termes d'un compte rendu d'atelier de travail ayant porté sur le sujet des OQADD en 2002, un fort « *danger à ce que tout cela devienne simplement un exercice alibi* [1] ». Et comme le dit une autre personne en charge du développement durable au sein de sa collectivité lorsqu'il parle de ses collègues qui manipulent plus ou moins les réponses qu'ils donnent aux questions des OQADD :

« *Moi, mon rôle de coordinateur, ce n'est pas d'être un policier, donc, c'est après au politique de faire son travail, ce qui fait que là on se confronte un peu aux limites de l'honnêteté intellectuelle* » (T10)

Cet opportunisme, cette façon de considérer le développement durable comme un simple outil de communication ou de marketing, sont autant de comportements qui existent bel et bien au sein des collectivités (et les élus n'en sont d'ailleurs certainement pas les seuls auteurs). S'il serait malhonnête de penser que ces comportements sont systématiques (il est même probable qu'opportunisme politique et engagement véritable peuvent parfois trouver des voies communes), il serait tout aussi malhonnête de ne pas en rendre compte, tant il semble évident que l'authenticité de l'engagement politique a toutes les chances d'avoir une importance fondamentale dans la pérennité des démarches qui sont engagées.

Bien qu'il soit particulièrement difficile de juger de l'engagement politique, nous avons essayé de classer les OQADD des collectivités selon la force du portage politique dont ils ont semblé faire l'objet (aux dires des personnes interrogées) :

Portage politique des démarches

Dans les collectivités, près de la moitié des démarches ont bénéficié d'un portage politique faible (6 sur 17, soit 35.3%) ou même inexistant (2, soit 11.8%).
6 OQADD (35.3%) semblent avoir bénéficié d'un portage politique un peu plus marqué.
3 OQADD (17.6%) ont été politiquement plus soutenus.

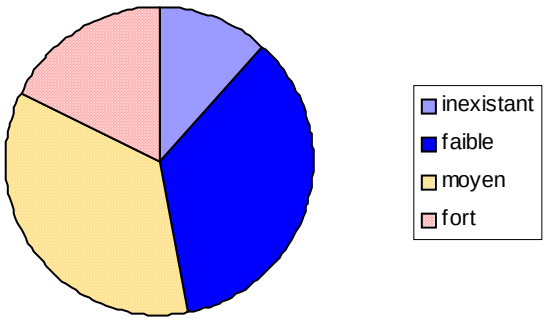


Figure 59 - Répartition des OQADD selon la force du portage politique (collectivités)

Il semble que, de manière assez générale, les OQADD ne bénéficient pas d'une très forte implication des élus. Le portage politique de la démarche est souvent assez faible et se cantonne dans la plupart des cas à une vague commande, puis une validation sans implication plus importante dans la conception de l'outil (Figure 51).

[1] BELLINI E. (2002) Op. cit.

En résumé, la question du portage politique apparaît donc comme un élément primordial. L'essoufflement de nombreuses démarches est souvent à mettre en relation avec l'absence de commandes politiques claires dès l'origine du projet. La demande politique est trop souvent floue (« *davantage de développement durable* »), ce qui oblige les services à initier des démarches qu'ils ont parfois du mal à faire ensuite reconnaître par les élus (en particulier lorsqu'il apparaît que ces démarches sont porteuses de changements trop importants dans les modes de fonctionnement et dans l'organisation hiérarchique des collectivités). Et lorsque ces demandes politiques sont plus claires, il arrive malheureusement bien souvent qu'elles soient plutôt de type opportunistes (volonté de montrer qu' « on fait déjà du développement durable »)… Dans les deux cas on comprend qu'il est difficile d'enclencher un changement véritable dans les modes de fonctionnement…

- **Les OQADD, ou quand certaines questions et une trop grande transparence… dérangent : le développement durable, une nouvelle source de responsabilités ?**

A l'écoute des témoignages que nous avons pu recueillir, il semble que, au-delà des problèmes purement organisationnels déjà largement évoqués, d'autres raisons plus profondes soient susceptibles d'expliquer la grande méfiance avec laquelle les OQADD sont accueillis par les responsables des collectivités (élus comme directeurs généraux). Il n'est pas toujours évident d'identifier clairement ces facteurs, mais plusieurs témoignages insistent sur la crainte qu'ont certains responsables de se poser des questions inhabituelles, d'avouer les incertitudes auxquelles ils sont pourtant nécessairement amenés à être confrontés, ou pire, d'avouer les manques et les faiblesses de leurs projets et / ou politiques. Le témoignage d'une personne qui a eu l'occasion de travailler à plusieurs reprises sur des démarches de ce type est à ce titre assez intéressant :

> « *La démarche permet y compris de faire comprendre qu'on est mauvais et qu'on va le rester (…). L'idée, c'est « soyons responsables de ce qu'on fait », c'est à dire qu'on voit qu'on n'est pas bons, mais on est aussi contient qu'on ne peut pas l'être. Donc, on dit à l'extérieur qu'on n'est pas bons et que pour l'instant on ne le sera pas (…). Ce qui compte, c'est la conscience de ce qu'on fait, et le chemin à parcourir (…). Ce qui est important ce sont les écarts* [les marges de progrès, NDR], *et ce travail-là permet justement de montrer les écarts et de travailler sur l'évolution des écarts* » (T26)

Admettre ses faiblesses, et qui plus est les admettre vis-à-vis de l'extérieur, les écrire noirs sur blanc dans une transparence et une honnêteté totale… voilà qui ne correspond pas forcément aux objectifs recherchés par les responsables de toutes les collectivités – c'est en tout cas ce que nous venons d'essayer de démontrer en évoquant l'existence de certaines attitudes opportunistes qu'on imagine assez incompatibles avec une telle démarche d'autocritique. Or, les OQADD supposent, pour être efficaces, que les collectivités acceptent précisément de se mettre dans une telle position d'ouverture, de transparence et d'autocritique.

On voit clairement émerger ici un conflit de finalités : celles qui intéressent les praticiens (à savoir identifier les faiblesses, mettre en évidence les manques, etc.) ne sont pas les mêmes que celles qui préoccupent les dirigeants (plus préoccupés par l'image de la collectivité vis-à-vis de l'extérieur). Ce conflit de finalités peut aboutir à certains blocages :

> [L'OQADD permet de] « *mettre à plat de manière très claire et très transparente des dossiers, et en fait, c'est là-dessus que c'est très… ça pose problème, quoi. Parce que même quand on décrit, comment dire, la démarche participative, c'est simplement, en fait, pour moi c'était : « quelle est votre démarche de participation ? », et c'est… Finalement, pour le gars qui travaille, ça ne va pas lui paraître gênant de le mettre, de dire « ben, moi, je ne sais pas encore ». Mais à partir du moment, comment dire, où la*

hiérarchie voit ces documents, ils se disent « bon, attention, on ne peut pas mettre par écrit des choses qui sont incomplètes, même qui servent d'outils de travail au quotidien ». Et pour tout, quoi. On ne peut pas mettre « risque pressenti »… Au niveau cadre de vie, par exemple, faire passer une route, c'est sûr qu'un grand boulevard à un endroit où il n'y en avait pas, au niveau local, le cadre de vie, quand même, il y a des nuisances, quoi… C'est pourtant… Ce n'est pas un secret, ce n'est pas révolutionnaire, ce n'est pas une révélation, mais il ne faut pas montrer qu'on a pu, justement, l'envisager, anticiper par rapport à ça. Je pense que ce sont des choses comme ça, mises très simplement par écrit, qui posent problème, quoi » (T9)

« *Le frein principal, comme je disais, c'est la volonté politique, la volonté et même la capacité politique de se poser des questions qu'on ne se posait pas avant* » (T2)

[A propos de la transversalité] « *Donc, c'est la révolution pour les élus, qui doivent intégrer dans leur raisonnement, dans leur questionnement plus d'impacts, plus de questionnements qu'ils le faisaient (…). Donc, en réalité, c'est assez peu utilisé pour l'instant, enfin, de ce que je vois, parce que ça demande beaucoup d'efforts* » (T2)

Les OQADD se traduisent effectivement souvent, nous l'avons vu, sous la forme de questionnements :

« *C'est une grille, si vous voulez, qui pose des questions. Combien de fois les projets ne sont pas de bonne qualité simplement parce que les questions n'ont pas été posées. Si on pose la question, on va y apporter des éléments de réponse. Après, on verra si c'est possible ou pas. Parce qu'il y a les financements, il y a la loi, il y a la règle, il y a l'habitude, il y a tout ce que vous voulez, mais au moins, que les questions soient posées. Et l'objet de la grille, ce n'est pas d'apporter des réponses, c'est de poser des questions* » (T31)

… et le simple fait, à travers ces questionnements, de fixer des objectifs clairs, de signifier ses incertitudes et de les écrire noir sur blanc semble devoir poser problème dans certaines collectivités. Au-delà de la question de l'image de l'organisme vis-à-vis de l'extérieur, c'est, à travers l'acceptation des incertitudes et la fixation d'objectifs clairs, la question encore plus profonde de la responsabilité du preneur de décision qui est ici en jeu. Les OQADD ont ce pouvoir quelque peu « inquiétant » d'obliger à dévoiler certaines choses qu'on préfère parfois garder sous silence : un peu comme si le fait de rester flou, de ne pas se fixer d'objectifs clairs et d'éviter les questions embarrassantes permettait de se dégager par la suite des éventuelles responsabilités :

« *Déjà, faire poser les objectifs clairement, c'est un exercice difficile pour que les gens mettent noir sur blanc les objectifs. Tout le monde cherche à être un peu dans le flou, parce que si jamais il y a un problème, on pourra toujours dire qu'on n'avait pas dit ce qu'on avait dit, etc. (…) Evidemment, évaluer ça commence par ça ; eh bien ça, c'est déjà très difficile* » (T28)

« *C'est un petit peu une étude d'impact élargie aux enjeux économiques et aux enjeux sociaux (…) qu'on lance très en amont, et ça c'est, finalement, comme les études d'impact il y a très longtemps (…) on a les mêmes craintes, que l'on manipule une bombe* » (T9)

[A propos de la grille] : « *Elle oblige les gens à prendre leurs responsabilités, c'est pour ça que je vous parlais de responsabilité tout à l'heure. Et donc, c'est une responsabilité en tant qu'individu « Moi, en tant qu'individu, j'admets que… » et puis après c'est une responsabilité collective quand c'est une communauté ou une collectivité locale ou une communauté associative …*
Question : *Pensez-vous que c'est le fait de poser des questions et de devoir y répondre clairement qui fait peur ?*
Réponse : *Ah oui ! Oui, bien sûr. Et puis aussi, c'est que quand vous avez posé des questions et que vous avez apporté des éléments de réponse, et que ces éléments de réponse restent à votre portée, ça veut dire*

que vous êtes obligés de vous mouiller, parce que sinon, le matin vous avez du mal à vous regarder dans la glace » (T31)

Ce dernier témoignage évoque clairement la question de la responsabilité. Mais la personne interrogée, qui a participé à l'animation d'un OQADD au sein d'une association mais qui est par ailleurs technicien au sein d'une collectivité, souligne de manière pertinente la dimension toute particulière que revêt selon lui la question de la responsabilité lorsqu'il s'agit de développement durable : une responsabilité qui se trouve accrue vis-à-vis des personnes les plus défavorisées :

[Après avoir cité la théorie de la justice de John RAWLS] : « *Je pense que c'est quelque chose sur lequel il faut qu'on travaille, parce que cette grille, c'est un peu ça. C'est, à un moment donné, dire aux gens « mais cette situation-là, vous pourriez être aussi dans cette situation-là ; vous, ou votre fils, ou votre voisin, ou votre cousin pourrait être aussi dans cette situation-là, et qu'est-ce que vous faites, quand c'est quelqu'un qui vous est proche ? Quand cette personne a un visage (…) ? C'est vraiment renvoyer à ces questions-là* » (T31)

… mais également vis-à-vis des générations futures :

« *Quand vous construisez un bâtiment, qu'est-ce que vous faites ? Vous regardez le moindre coût (…) ; ça veut dire qu'en termes de fonctionnement, vous avez des coûts qui sont importants (…), vous avez un problème d'entretien, mais pire : ce que vous faites, c'est que vous êtes en train de faire des économies sur le dos des générations futures, c'est à dire qu'à vos enfants, vous laissez des bâtiments qui vont être des ruines dans vingt ans (…). Vous prenez cette responsabilité. A chaque fois que vous faites cette démarche-là, vous dites « eh ben moi, je m'en fous, je vis, et le reste, tant pis pour les autres »* » (T31)

Nous aurons l'occasion de revenir plus en détail sur la question cruciale qui est soulevée par ce dernier témoignage. Contentons-nous pour l'instant de constater que cette description assez brutale des responsabilités nouvelles que le développement durable fait peser sur les décideurs n'est pas forcément faite pour séduire ces derniers : on comprend alors que les OQADD puissent être considérés avec une certaine méfiance par des élus qui, bien souvent, n'en ont même pas fait la commande explicite !
Cette crainte est pourtant sans doute encore bien peu de chose par rapport à la menace, plus grande encore et plus facilement identifiable, de voir ouvertement critiqués et remis en cause des projets ou des politiques dont la logique n'est vraisemblablement pas très… soutenable.

- **Les OQADD face à la peur de faire échouer les projets**

Les OQADD, nous l'avons vu, ont indéniablement certaines vertus pédagogiques qui sont contrebalancées par le fait qu'ils soulèvent bien souvent des questions nouvelles et font peser sur les décideurs des responsabilités embarrassantes. Comme l'affirme l'une des personne qui insistait le plus sur cette nouvelle donne introduite par les OQADD :

« *Quand vous renvoyez ça aux gens, le jour où ils ouvrent les enveloppes* [en référence au dépouillement des offres suite aux appels d'offre, NDR] *ils ne peuvent pas ne pas se poser cette question-là* » (T31)

On comprend alors facilement que, s'ils sont appliqués avec une certaine rigueur et une relative honnêteté intellectuelle, les OQADD sont susceptibles de chambouler les critères de prise décision traditionnels. Lorsqu'ils sont appliqués ex-ante (par exemple lors des phases de test de l'outil) ils peuvent même faire apparaître les projets ou politiques habituelles comme ayant des finalités complètement obsolètes en comparaison des enjeux nouveaux qui

sont portés par le développement durable. C'est par exemple l'expérience qu'a vécu une personne qui a travaillé à partir d'un OQADD sur l'évaluation ex-ante de quelques uns des projets emblématiques de sa structure lorsqu'il témoigne de la médiocrité des résultats obtenus :

> « *Notre grille, elle a peut-être le défaut de mettre la barre très haut, tellement haut que finalement, il y a très peu de dossiers qui passent la rampe, quoi. Ils sont tous – bon, je caricature – mais ils sont… On est à du six sur vingt, dans le meilleur des cas. Alors ça pause un petit problème, quoi* (rires) » (T6)

Un « petit problème » qui provoque l'hilarité de ce praticien mais qui, on le comprend bien, a toutes les chances de ne pas satisfaire les personnes qui portent – politiquement et techniquement – les différents projets en question. On se retrouve alors directement confrontés à un obstacle majeur au développement des OQADD : à savoir la peur, parfois quasi-chronique, de remettre en cause des projets, voire de les faire échouer :

> « *Bon, ça fait peur aussi parce que la première question qu'on se pose c'est « est-ce que ça va nous bloquer dans notre projet, est-ce que notre projet va éventuellement ne pas passer la rampe à cause de ça, etc., etc. C'est quand même les premières questions qu'ils posent* » (T29)
>
> « *Ou alors, on est sur des grilles qui sont plutôt de l'instruction, de l'analyse, et là, la difficulté c'est que quand on fait de l'analyse ou de l'instruction, on est toujours sur une position de jugement, et c'est très très dur à tenir, surtout chez nous, parce que d'une part il faut la capacité d'expertise sur n'importe quel dossier (…) et deuxièmement, quand on analyse un projet, ça veut dire que le projet il est déjà quasiment bouclé, et que vous arrivez à la fin, ou en cours d'instruction, et les gens vivent toujours très très mal le fait que vous remettiez en cause leurs projets alors qu'ils ont bossé certainement pendant des années, et du coup ça vous met en porte-à-faux, et ça ne leur fait pas s'approprier le développement durable* » (T8)

Il semblerait bien qu'on aborde, avec ces questions, un problème classique de l'évaluation. C'est ce que rappelle par exemple une personne en charge du suivi de projets dans une administration :

> « *L'évaluation, il n'y a personne pour le porter. Je ne sais pas si c'est très français, mais j'ai l'impression que c'est très français : on ne veut pas savoir, finalement, si ce qu'on a fait est bien. Parce qu'on l'a tellement défendu, sur le plan politique, on a tellement mis de soi-même là-dedans que, finalement, à la fin, dire qu'on aurait pu faire autrement, et que l'autrement aurait peut-être pu être mieux, eh bien c'est difficile. Même sur le plan politique (surtout sur le plan politique)* » (T28)

Cette crainte explique certainement en grande partie le fait que quasiment aucun de ces outils ne porte la mention « évaluation » dans son intitulé. Et cela explique tout autant pourquoi la plupart des OQADD sont plutôt présentés comme des outils d'aide à la formulation des projets et politiques, dans une posture plus « constructive a priori » que « critique a posteriori » :

> [A propos de l'utilisation de l'outil] : « *Forcément, de mon point de vue, c'est a priori, parce qu'à posteriori on a aussi les études d'impact. Moi, on m'a déjà fait la remarque « mais monsieur, ça existe déjà ce que vous faites, c'est l'étude d'impact ». La différence, c'est qu'on se pose les questions avant et pas après* » (T2)
>
> « *C'est un outil d'aide à la décision, donc, l'idéal c'est quand même de l'utiliser en amont des projets pour réfléchir à la stratégie qui va être menée* » (T16)

Pour autant, cette posture n'empêche pas la crainte que les OQADD nuisent aux projets. Comme le rappelle une personne interrogée, les porteurs de projets d'aménagement ont

finalement fini par accepter les études d'impact car celles-ci arrivaient en fin de cycle, trop tard pour remettre en cause le projet dans ses fondements :

> « *On l'accepte, par exemple, dans le cadre d'une étude d'impact, parce que l'étude d'impact elle arrive à la fin du projet (et parce que c'est réglementaire)* » (T9)

La prise en compte du développement durable très en amont de la formulation des projets ne résout donc pas la crainte de voir ces derniers contrariés, bien au contraire… Ce qui entraîne parfois certains arrangements, voire un certain laxisme dans l'utilisation des OQADD :

> [A propos de l'OQADD] « *Ce que je veux dire par-là c'est que ce n'est pas une parade. Ça veut dire qu'effectivement, ça permet un meilleur questionnement, mais que après coup, moi j'ai des collègues au sein de la commune qui m'ont dit « mais tu vois, là » ils ont répondu ça, mais enfin… ça voulait dire que c'est un petit peu magouillé, suivant les réponses, pour ne pas mettre en péril le projet* » (T10)
>
> [A propos de la grille] : « *Elle devrait servir à la définition des actions. Pourquoi j'emploie le conditionnel ? Parce que sur nos territoires, on a de bonnes intentions au départ, on essaie de se doter d'outils un peu objectifs, et puis après c'est toujours un peu compliqué, et on s'en sert plus ou moins. Et puis chacun arrive avec des projets sur la table, et c'est difficile de… de se servir d'outils un peu plus… qui permettent un peu de prendre du recul, quoi* » (T36)

Faute de vouloir (ou de pouvoir) remettre en cause effectivement les projets (et que dire des politiques ?), les OQADD apportent donc des éléments complémentaires de réflexion qui viennent s'ajouter aux projets en question. Ils prennent le risque de faire apparaître ainsi le développement durable comme une source possible de dérive économique. C'est par exemple ce qui a pu arriver dans une collectivité ayant utilisé un OQADD sur un projet routier :

> « *Bon, ça a été une expérience intéressante, parce qu'une chaussé comme ça, ça a surenchérit le projet, et ça a été vécu aussi comme un facteur de dérive économique des projets* » (T24)

En fin de compte, il semble bien que l'on touche ici à l'un des freins majeurs à l'utilisation des OQADD dans les collectivités locales. Le développement durable apparaît parfois comme un critère contraignant qui peut rentrer en conflit avec les logiques habituelles et alourdir les processus (ou pire, les budgets), au risque de faire échouer les projets. Il en résulte parfois des opérations de détournement ou de mise à l'écart progressif des OQADD, qui ne sont finalement bien souvent utilisés que de manière sporadique et/ou sur les projets et politiques les moins susceptibles d'être remis en cause (parce qu'incluant déjà un certain nombre de facteurs de durabilité) :

> « *Ça, c'est sûr qu'on continue à faire du développement non durable, ça c'est évident. Des décisions qui sont encore prises aujourd'hui et qui ne sont pas durables, oui, bien sûr, il y en a. Il y en a et elles ne sont pas passées au crible de la grille* » (T34)

Le fait que la plupart des OQADD ne sont utilisés que de manière très marginale, sur certains projets bien spécifiques, témoigne donc vraisemblablement de cette peur de réinterroger en profondeur les finalités de l'ensemble des politiques publiques. La très forte proportion d'outils visant à évaluer les projets, et le faible pourcentage d'outils visant au diagnostic des politiques est sans doute également révélateur de cette crainte :

Occurrence d'utilisation des OQADD dans les administrations
Dans les administrations (collectivités et organismes d'Etat), 15 OQADD sur 25 (60%) ont été conçus pour n'être utilisés qu'occasionnellement, sur des projets ou programmes spécifiques, selon des modalités de choix qui ne sont pas toujours explicites.
5 OQADD (20%) ont été conçus pour une application systématique, mais dans un cadre restreint (appel à projet, par exemple).
2 OQADD (8%) seulement ont été conçus pour être appliqués systématiquement à tous les projets de la collectivité.

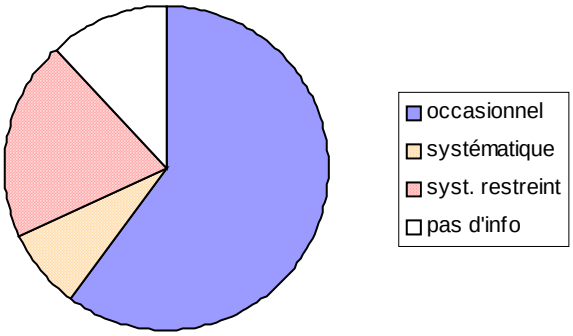


Figure 60 - Répartition des OQADD selon l'occurrence d'utilisation (administrations)

Objet des OQADD (politiques, projets)
Sur l'échantillon total des OQADD, cette fois-ci, il apparaît que seuls 2 OQADD sur 33 (6.1%) ont été conçus pour être appliqués exclusivement aux politiques (ou programmes).
7 OQADD (21.2%) sont supposés pouvoir être appliqués aux politiques aussi bien qu'aux projets.
22 OQADD (66.7%) sont plus spécifiquement adaptés aux actions et projets.

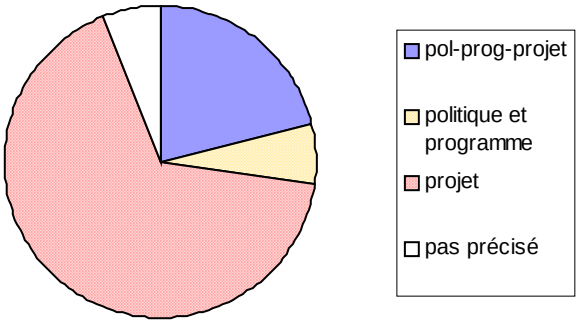


Figure 61 - Répartition des OQADD selon leur objet d'analyse (projets, politiques)

Très peu d'OQADD sont aujourd'hui appliqués de manière systématique à l'ensemble des décisions prises par une collectivité. La plupart des OQADD ne sont appliqués que de manière occasionnelle, dans un cadre plus ou moins bien défini (souvent dépendant de la volonté des porteurs de projet).
Dans le même temps, la plupart de ces outils ont pour objet l'évaluation des projets. Les OQADD ayant une double vocation et étant susceptibles de s'appliquer à la fois à des projets et des politiques sont en fait souvent utilisés prioritairement sur des projets, à quelques exceptions notables (: Conseils Régionaux et Généraux, notamment).

Que retenir, finalement, de cette liste de « peurs » suscitées par certains OQADD auprès des responsables techniques et politiques ? Tout simplement, peut-être, que le développement

durable est inévitablement porteur de valeurs nouvelles qui impliquent immanquablement des changements dans les modes de fonctionnement des collectivités, et que ces changements ne sont pas faits pour rassurer. En particulier, le développement durable implique un élargissement des responsabilités dans le temps (générations futures) et dans l'espace (autres territoires, « reste du monde »). Il en résulte que, une fois mis au point et testés, ces outils butent souvent sur un certain nombre de blocages qui empêchent la généralisation de leur utilisation à l'ensemble des projets et/ou programmes. Loin d'imprégner l'ensemble des politiques locales, loin, également, de devenir une valeur centrale et directrice de l'action publique, le développement durable se retrouve ainsi relégué dans la plupart des cas à une application qui ne touche que quelques pans relativement épars et marginaux de la politique des collectivités. La peur du changement, la peur de faire échouer des projets, la peur d'afficher noir sur blanc ses faiblesses, la peur des nouvelles responsabilités qu'impliquent le développement durable, la peur de se pénaliser par rapport à d'autres collectivités qui n'auraient pas fait cette démarche volontaire (ce que Bertrand ZUINDEAU évoque en utilisant l'image du dilemme du prisonnier[1]) … au-delà des raisons objectives liées aux défauts « techniques » de ces outils (temps nécessaire à l'instruction, complexité d'utilisation, etc.), voilà autant de raisons subjectives susceptibles d'expliquer également les réticences dont les collectivités font parfois preuve lorsqu'il s'agit de passer la vitesse supérieure en termes d'intégration du développement durable dans leurs actions.
Ces blocages sont d'autant plus inquiétants que tout est justement fait, à travers ces outils, pour ne pas « effrayer ». D'une part, le développement durable est traité dans la plupart des OQADD comme un concept extrêmement consensuel (donc peu à-même de provoquer des ruptures de comportement à la hauteur des enjeux planétaires). D'autre part, ces outils ne sont dans la plupart des cas utilisés que très en aval de la véritable prise de décision (seulement lors de la mise en œuvre, une fois la décision de faire déjà prise, et plutôt à propos des projets et non des politiques dont découlent les objectifs fixés aux projets) : deux caractéristiques fondamentales qui expliquent sans doute en grande partie pourquoi les OQADD ne permettent que marginalement de « penser le changement », se contentant seulement de « changer le pansement »…

4.3.4 Changer le pansement ?

Comme nous venons de l'évoquer, les « peurs » auxquelles nous avons fait référence sont bien souvent atténuées par différents biais introduits dans l'utilisation des OQADD… au risque, parfois, de désamorcer le pouvoir potentiellement réformateur du développement durable. En conclusion, il nous a paru nécessaire de mettre l'accent sur deux de ces biais, témoins à notre avis d'un dysfonctionnement plus profond :

- le premier de ces aspects est relatif au contenu qui est donné au développement durable dans les OQADD. En particulier, reprenant pour partie les conclusions du Chapitre 3, nous nous demanderons (en compagnie des praticiens, cette fois-ci) si le fait de considérer systématiquement le développement durable sous son approche la plus consensuelle et la plus équilibrée n'est pas susceptible d'empêcher de « penser le changement » en favorisant au contraire un certain immobilisme ;
- le second aspect touche à la place des OQADD dans le processus de décision. Plusieurs questions s'imposent : pourquoi le développement durable n'est-il pas mieux pris en compte en amont des décisions des acteurs publics ? Pourquoi les élus sont-ils aussi absents des différents processus de conception et d'utilisation de ces outils ? Pourquoi les plans et programmes sont si peu souvent soumis à des OQADD, alors que les projets qui en découlent sont, eux, plus souvent évalués ? En

[1] ZUINDEAU B. (2000) Op. cit. pp. 27-69.

fin de compte, l'utilisation des OQADD a posteriori seulement de la décision politique (une fois celle-ci affirmée), ne réduit-elle pas les OQADD à de simples outils d'aide à la conception (de projets) et non véritablement d'aide à la décision (stratégique) ? Et n'est-ce pas là un frein majeur à l'utilité effective de ces outils, qui condamnerait ceux-ci à un simple rôle de « rafistolage » a posteriori des décisions ?

- **Changer… mais surtout, ne rien changer : le développement durable, un consensus mou ?**

Si nous avons pu mettre en évidence à travers un certain nombre de témoignages l'aspect éminemment pédagogique des OQADD, et si le caractère participatif de la construction même de certains de ces outils a souvent été l'occasion pour les participants de partager des valeurs et de s'entendre sur une définition commune du développement durable, il serait utopique de penser que l'accouchement d'un tel consensus se fait systématiquement sans douleurs. Le moins que l'on puisse dire du développement durable est qu'il est encore un sujet de disputes sémantiques et idéologiques assez féroces : avant d'être un objet de consensus, le développement durable est un révélateur de contradictions, et ce caractère est souvent générateur de tensions ou d'incompréhensions. Les OQADD, en tant qu'outils privilégiés d'appropriation et de traduction du développement durable, n'échappent évidemment pas à la règle, et les dissensions sont souvent réelles lors de leur construction, se traduisant parfois par de longs débats sur le contenu qu'il convient de donner au concept et à ses différentes dimensions. Deux personnes ayant participé à des programmes européens (qui ont tous deux aboutis à la création d'OQADD) témoignent de ces différences de perceptions qu'il s'agit de surmonter :

> « *On a passé quasiment un an à définir des concepts : « c'est quoi le développement durable, c'est quoi un quartier durable, c'est quoi le développement durable urbain ? ». Voilà, on a commencé par ça* » (T32)
>
> [à propos d'un bureau d'études qui avait proposé une méthode]« *On s'est fondés sur la caractérisation qu'ils proposaient, après beaucoup de débats, beaucoup de discussions, parce que culturellement l'ensemble des régions étaient très diverses (…), ce qui a nécessité beaucoup de discussions pour fonder un premier référentiel*. (…). « *En termes de culture, il y avait des choses qui ne collaient pas (…), dans les mots, dans les manières de faire, dans la manière d'être* » (T5)
>
> « *Il y a une première phase où on est bien obligés de vérifier qu'on parle bien de la même chose, qu'on a bien la même interprétation ou compréhension du développement durable (…). D'une collectivité à l'autre, c'est complètement différent ; c'est pour ça que ça peut durer un quart d'heure ou trois jours* » (T32)

Les collectivités qui ont initié une telle démarche se retrouvent évidemment dans la même position. Des contradictions apparaissent alors aussi bien sur le territoire qu'au sein des services de la collectivité :

> « *En fait, on a auditionné l'ensemble des directeurs, qui nous ont présenté la façon dont eux voyaient le développement durable* » (T19)
>
> « *Nous, ça se vérifie sur notre territoire, tout le monde se réapproprie, remouline et définit sa vision du développement durable. Nous, par exemple, ce sont les chimistes et les grandes entreprises qui ont voulu se saisir de ce sujet-là, parce qu'ils en avaient marre d'entendre que quand on fait de la chimie ce n'est pas du développement durable, que quand il y a une entreprise, ce n'est pas forcément du développement durable* » (T36)

[Une fois la volonté politique affichée, et une base légale existante] « *C'est après que ça devient compliqué. Les milieux économiques n'apprécient pas tout à fait notre manière de définir le développement durable* » (T13)

C'est donc logiquement dans cet effort de résolution des conflits que les OQADD finissent systématiquement par adopter une vision consensuelle du développement durable. Cet évènement confirme largement ce que nous avions précisément supposé dans le premier chapitre de cette thèse, et validé dans le Chapitre 3, à savoir que les approches consensuelles du développement durable sont typiques des démarches des acteurs publics – acteurs qui cherchent à concilier les intérêts divergents s'affrontant sur leurs territoires. Il s'avère donc que la plupart des OQADD se basent sur l'idée selon laquelle les trois sphères économique, sociale et environnementale du développement durable doivent être traitées sur un pied d'égalité :

« *On a adopté la position du ministère de l'écologie et du développement durable, qui représente le développement durable selon les trois anneaux équilibrés. On est partis de ce postulat (parce que je pense que c'est un postulat), on a pas mal discuté (…).* » (T6)

« *On es partis du postulat que le développement durable était un développement équilibré, bon, il y a plein de postulats. La grille est construite sur les vingt-sept principes de la déclaration de Rio. On est partis de ces principes et on s'est dit « on va essayer de les coucher sur le papier »* » (T6)

Notons au passage que ce choix paraît souvent tellement évident qu'il n'est que rarement cité par les personnes interrogées (l'analyse du contenu des OQADD démontre néanmoins de manière toute aussi évidente que cette perception consensuelle du développement durable est largement dominante : Chapitre 3). Les rares documents écrits abordant le sujet des OQADD sont d'ailleurs à ce titre assez évocateurs, en particulier lorsqu'il s'agit de traiter la question de la pondération (et donc de l'importance que l'on va attribuer aux différents critères) : rapportant les débats ayant eu lieu dans un atelier de travail traitant des OQADD, BELLINI précise par exemple que « *la question de la pondération et du choix des indicateurs a été soulevée et discutée. Pour certains, une pondération devrait être faite entre des facteurs sociaux, environnementaux et économiques. Pour d'autres, ceci est hautement dangereux et irait dans le sens contraire du principe du développement durable qui veut justement mettre au même niveau les trois axes du développement* [1]». Marc MÜNSTER, rappelons-le, est quant à lui encore plus clair sur le sujet : « *Le développement durable postulant de prendre en compte de manière égale l'économie, le social et l'environnement, il s'agit de faire en sorte que la même importance soit donnée aux trois domaines dans les résultats* [2]».

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette posture systématique. Contentons nous pour l'instant de constater que cette recherche de consensus absolu n'est pas vraiment favorable à un changement radical des modes traditionnels de faire et de penser l'action publique. Tout au plus certains changements favorisant davantage de transversalité peuvent-ils apparaître, mais cette recherche de consensus aboutit parfois à laisser de côté les aspects les plus dérangeants du développement durable :

« *On a avancé par discussions successives, au fur et à mesure des tests (…), pour arriver à une élaboration finale qui recueillait le consensus de tout le monde, qui n'était pas forcément notre vision de départ. Chaque partenaire aurait préféré certains choix, et le résultat c'est quand même le résultat d'un*

[1] BELLINI E. (2002) Op. cit.
[2] MÜNSTER M. (2002) Op. cit.

consensus, donc, qui dit consensus dit que certaines choses on a réussi à les faire passer, d'autres on n'a pas réussi » (T32)

Ainsi, la relative souplesse de ces outils, conjuguée à la grande consensualité des thèmes traités, aboutit bien souvent à des solutions dont on est en droit de se demander si elles apportent réellement une plus value à la hauteur des enjeux initialement portés par le développement durable. Une personne qui a suivi la mise en œuvre d'un tel outil nous fournit un exemple intéressant illustrant ce phénomène :

« *Des fois, les débats sont assez bizarres (…). Vous savez, les trois sphères… La sphère économique elle est tellement… C'est un peu flou, donc elle est toujours utilisée de manière un peu… un peu particulière, je trouve* » (…). [Après avoir cité l'exemple d'un projet de logement social dans lequel une place a été réservée pour l'implantation d'entreprises afin de justifier la partie économique du développement durable] « *Comme au rez-de-chaussée on a mis quelques activités économiques, on a rentré une ou deux boîtes, donc c'est du développement durable. Ce qui veut dire que toute opération de logement où il n'y a pas d'entreprises qui sont rentrées dedans, ce n'est pas du développement durable ? Moi, je le traduis comme ça…* » (T36)

Dans le même ordre d'idées, le témoignage très intéressant d'une personne qui travaille au sein d'une administration nous permet d'y voir encore plus clair. Partant de l'hypothèse qu'il suffisait que deux piliers du développement durable soient traités pour pouvoir considérer que le projet était valable sur le plan de la durabilité :

« *On a considéré que lorsqu'il y avait seulement deux piliers, qui étaient éventuellement croisés, sur lequel il y avait un petit travail, on pouvait considéré que c'était du développement durable* » (T6)

… cette personne cite l'exemple d'une étude réalisée par des universitaires sur le prêt à taux zéro, pour aboutir à une conclusion assez surprenante[1] selon laquelle la maison individuelle serait finalement un vecteur de développement durable :

« *Sur le prêt à taux zéro, vous savez, la plupart du temps on considère que la maison individuelle ce n'est pas du développement durable. C'est évident pour quatre-vingt dix pour cent… Mais quand on prend la grille, qu'on l'examine sans préjugés, sur l'objet lui-même, sur le plan économique, sur le plan social, etc., eh bien par exemple sur le prêt à taux zéro, et c'est vraiment un travail fouillé qui a été fait, eh bien ça serait plutôt du développement durable. Le critère économique est intéressant, le critère social, quand on interroge les habitants qui ont le prêt à taux zéro, qui sont souvent des familles modestes, sorties des parcs HLM ou des zones défavorisées, ils sont absolument ravis et contents. Les élus, en général, c'est pareil, en général ils sont contents d'avoir des habitants. Par contre, sur le plan de l'environnement, ce n'est pas très bon, ça c'est certain. Mais bon, il y a toujours un côté qui va pêcher, si vous voulez. C'est à dire que bon, effectivement, l'environnement c'est un peu le point faible, mais bon, si on considère que le développement durable c'est équilibré, bon…* » (T6)

On notera que c'est précisément les facteurs environnementaux, non territorialisés (énergie, épuisement des ressources fossiles, modifications climatiques) qui sont ici laissés de côté. Cet exemple a cela de particulièrement intéressant qu'il illustre assez bien en quoi cette approche par le fameux « triptyque du développement durable » a pu finir par minorer la dimension environnementale, alors même que (c'est en tout cas ce que nous avons essayé de démontrer dans la première partie de cette thèse) le développement durable avait été conçu à l'origine de manière coopérative dans le but de concilier environnement et développement.

[1] Surprenant, en particulier, si on se réfère aux conclusions que nous avons pu tirer du Chapitre 2, et que nous confirmerons dans le Chapitre 5 : à savoir que la périurbanisation semble bien être l'une des sources majeures de non-durabilité de l'aménagement du territoire…

La subdivision de la sphère du développement en deux sphères – économique et sociale – a donc permis de mettre en minorité de manière très effective la sphère environnementale, qui peut dès lors être reléguée au second plan, voire même ignorée… et ce au nom même du développement durable !
Mais même lorsque les trois sphères sont effectivement traitées sur un pied d'égalité total, on reste en droit de se demander si, au final, cette approche consensuelle (ou « équilibrée », pour reprendre un terme plus souvent utilisé) ne légitime pas une certaine forme d'immobilisme. Pour être encore plus clair, nous pourrions poser la question en ces termes : le fait de traiter de manière équitable les aspects sociaux, économiques et environnementaux d'une politique ou d'un projet de territoire n'oblige-t-il pas à pérenniser de fait une situation donnée, voire à entretenir des déséquilibres préexistants ? C'est finalement à peu de chose près la question que finit par se poser ce même témoin :

> « *Fondamentalement, je me demande si, à la limite, quand on a des dossiers ou des politiques qui ont été déséquilibrées… je me demande si finalement le développement durable il ne faut pas « déséquilibrer », c'est à dire que si vous avez par exemple des inégalités environnementales très fortes dans une commune, si vous voulez faire du développement durable, ce n'est pas en équilibrant… Enfin, à la limite, il faudrait faire de la discrimination positive ou de la discrimination très forte sur un domaine pour pouvoir récupérer, si vous voulez* » (T6)
>
> « *En faisant une lecture normative, finalement, on oublie que, à la limite, il faut mettre le paquet ou l'accent là* » (T6)

La question de la fractalité du développement durable, chère à Olivier GODARD[1], prend ici, on le constate, une tournure toute particulière. Ainsi, alors même que la priorité en matière de développement durable, au niveau mondial, consiste peut-être pour les villes des pays du Nord à réduire leur empreinte écologique ou à s'attaquer à la question des inégalités Nord-Sud (cf. Chapitre 2), ces questions « globales » tendent à se dissoudre lorsque le développement durable est renégocié au niveau local entre les partenaires du territoire (ou tout au moins cette question n'est-elle pas considérée comme particulièrement prioritaire). Autrement dit, au lieu d'être définies par rapport aux enjeux globaux (durabilité externe), les priorités locales du développement durable semblent redéfinies par rapport aux enjeux locaux (durabilité interne). Cette opération, qu'Emmanuel TORRES qualifie de « *travail procédural de constitution de normes locales* [que les acteurs locaux] *instituent eux-mêmes en fonction du contexte local et des logiques conflictuelles qui les animent* [2]», ne va pas sans poser des problèmes sur le plan substantif. Cette pratique qui consiste à renégocier au niveau local le contenu du développement durable entraîne en effet une sorte de « perte en ligne » qui peut se traduire par la mise à l'écart ou l'atténuation d'un certain nombre de questions… au premier rang desquelles, bien entendu, on risque de trouver les moins « territorialisées », c'est à dire celles dont aucun acteur local n'est le représentant direct : par exemple celles qui concernent les générations futures ou les autres territoires…

- **Aide à la conception et pas à la décision / évaluation des projets et pas des plans et programmes : les OQADD, des « pots catalytiques administratifs » ?**

Cette première remarque quant au contenu des OQADD nous amène logiquement à nous poser à présent la question de leur position dans le processus de prise de décision. Cette

[1] GODARD O. (1996) Op. cit.
[2] TORRES E. (2000) *Adopter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité*, in ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 278 p. (pp. 71-105)

question se pose particulièrement lorsque les OQADD sont présentés comme des outils d'aide à la décision (ce qui est le cas dans la plupart des cas, bien que cet affichage soit plus ou moins explicite selon les outils). La question pourrait se poser en ces termes : les OQADD permettent-ils d'aider à produire des décisions durables (en amont, ce qui relève effectivement de l'aide à la décision), ou permettent-ils seulement de rendre plus durables (ou moins « anti-durables »), lors de leur mise en œuvre, des décisions déjà prises (ce qui relève davantage de l'aide à la conception… voire, dirons d'autres, du « rafistolage »).
On comprend d'emblée l'enjeu soulevé par cette question : entre un projet intégrant en amont l'ensemble des préoccupations du développement durable, et un autre projet se contentant de « rafistoler » a posteriori une décision prise sans considération du développement durable et qui essaye de rendre celle-ci « aussi durable que possible », il y a un gouffre… Penser le changement ou changer le pansement : on est bien là au cœur de la question.
La plupart des OQADD existant aujourd'hui relèvent malheureusement du second cas. C'est la limite principale que nous avoue une personne en charge du suivi de l'utilisation d'un OQADD dans sa collectivité :

> « *Les limites, c'est si les gens… En fait, on ne remet pas en cause le projet. C'est à dire que la méthode, elle est applicable à partir du moment où le projet, l'idée de projet a été validée, si le besoin a été validé, etc. Mais c'est vrai qu'il y a des gens qui disaient « mais moi je suis contre le projet en tant que tel, et là, nous, la méthode elle ne marche pas dans ces moments-là, elle ne rentre pas dans la validation des besoins. Elle se trouve après, une fois qu'on a validé le besoin, une fois qu'on se dit « voilà, on va faire ça ». Nous c'est à partir de ça, « comment on va faire pour le faire rentrer dans le développement durable ? »* » (T8)

Les OQADD interviennent donc bien souvent a posteriori du processus de décision, une fois la commande politique validée. L'OQADD devient alors un simple outil d'aide à la conception :

> « *Ce n'était pas vraiment un élément d'aide à la décision (…). C'était surtout un élément d'amélioration des projets, une meilleure prise en considération de l'environnement, également social et économique si possible,… C'était essentiellement ça* » (T24)

…et se pose alors la question de la capacité laissée à l'OQADD pour générer des changements effectifs dans le projet ou la politique en question si les grandes lignes directrices sont déjà choisies :

> « *Nous, on travaille une fois que le besoin est validé, mais pas avant, effectivement* » (T8)
>
> [Après avoir souligné que parfois ça permet de générer des changements] « *Alors, il y a des cas ou c'est peut-être trop tard, oui* » (T11)
>
> « *Ben, ça c'est clair, c'est pour concevoir le projet. Mais c'est une bonne remarque, parce qu'on s'est rendus compte qu'effectivement, on pouvait faire le projet le mieux du monde, s'il ne se justifie pas, on a fait une connerie. C'est pour ça que dans la grille (…) il y a une ou deux questions sur l'opportunité du projet. C'est vrai que le projet, il peut-être très bien conçu, mais s'il est inutile… ben, on a raté notre coup, quoi* » (T2)

C'est probablement au sein des structures plus « purement opérationnelles », celles qui sont chargées de répondre à une demande politique sans possibilité de remise en cause de celle-ci, que les OQADD semblent poser le plus d'interrogations. Il en va ainsi au niveau national de certaines structures dépendantes du ministère de l'équipement, par exemple, comme l'illustre un témoignage très intéressant :

« *Toujours, dans ce genre de choses, les gens remontent à un niveau bien au-delà, et se posent des questions plus fondamentales, presque philosophiques. Finalement, faire une autoroute, est-ce que c'est du développement durable ou pas durable, et nous on était parti de l'idée que la question n'était pas posée pour nous… Nous, on a des commandes, des clients, et en particulier l'Etat, et donc l'Etat nous demande de faire des projets d'autoroutes, et on part de l'idée qu'on n'a quand même à faire un projet, et que ce projet il faut quand même lui donner le plus de durabilité possible. C'était ça, le problème qu'on avait, parce que d'autres nous disaient « mais ce n'est même pas la peine d'y réfléchir, ce n'est pas durable de faire une autoroute, c'est du développement infini, toujours plus », donc voilà. Et nous, notre idée, c'était d'abord de ne pas scier la branche sur laquelle on était assis, et de dire finalement, on n'a pas à dire à l'Etat « vous n'avez pas d'autoroute à étudier, il faut figer la France telle qu'elle est aujourd'hui et on n'y touche plus. Ça, ce n'est pas durable non plus, d'ailleurs (…). Donc, c'était cette discussion qui n'était pas forcément très simple, et on n'a pas forcément réussi à convaincre* » (T28)

On touche ici aux limites mêmes de l'exercice : si les OQADD se cantonnent à une utilisation a posteriori de la prise de décision, il y a *de facto* impossibilité de remise en cause de la finalité même du projet et, donc, de son existence en tant que tel. L'application d'un OQADD sur un projet dont la nature semble aller fortement à contre-courant du développement durable pose alors nombre de questions.

Le premier type de question est relatif au choix des projets auxquels on décide d'appliquer l'OQADD lorsque celui-ci est utilisé a posteriori de la prise de décision. Si on l'applique largement, le risque est fort de voir l'outil ne devenir qu'un simple exercice formel, voire même une sorte de maquillage des projets visant à les rendre légitimes sur le plan du développement durable (cf. « La question du portage politique »). Si on décide de l'utiliser seulement sur quelques projets ou politiques, alors au contraire le risque est fort que l'OQADD ne soit appliqué que sur les projets et politiques ayant un fort potentiel de durabilité, et que les autres politiques continuent à être réalisées sans que la question de leur durabilité ne soit posée :

« *C'est sûr que ça peut se produire, qu'on se dise « bon, là on n'y arrivera vraiment pas, à faire du développement durable ; donc soit on va faire quand même, mais on sait que ça en n'est pas, soit on ne le fera pas* [l'exercice avec l'OQADD, pas le projet… NDR]» (T26)

Le second type de questions est encore plus profond et délicat à aborder puisqu'il touche au lien entre le pouvoir « technique » et le pouvoir « politique ». Lorsque les OQADD sont utilisés comme des outils d'aide à la conception, il est clair que leur utilisation est majoritairement d'ordre « technique ». Ce genre d'outil résulte souvent, comme nous l'avons évoqué précédemment, d'une commande politique assez indéterminée revendiquant « plus de développement durable ». Cette demande s'est alors traduite par la construction d'un outil qui a souvent été élaboré *par* les techniciens, et *pour* les techniciens. Il en résulte une impossibilité chronique des OQADD, par absence de légitimité démocratique, à remettre en cause les fondements de la décision politique qui, elle, n'a pas forcément évolué vers une meilleure prise en compte du développement durable :

« *On est partis du postulat qu'on n'a pas à se poser des questions au départ. C'est une commande de l'Etat, et nous on se doit d'y répondre. On ne peut pas répondre à notre commanditaire « ben, écoutez, votre autoroute, finalement, ce n'est pas durable ». Donc, nous on est en prise directe avec une certaine responsabilité de faire quand même quelque chose* » (T28)

Là encore, force est de rappeler que la majorité des OQADD recensés n'ont que très peu impliqué les élus (Figure 51 et Figure 52).

Cette possibilité d'ingérence des techniciens (dont le métier est de « faire ») dans le domaine du politique (dont le métier est de « décider ») est d'ailleurs une crainte récurrente. Certains manuels méthodologiques accompagnant les OQADD sont à ce titre assez explicites et tentent d'emblée de désamorcer ce conflit en précisant qu'il ne s'agit pas de remettre en cause des décisions, mais simplement d'aider à mettre en œuvre le projet (ou la politique) décidé(e), en faisant en sorte que cette mise en œuvre prenne autant que possible en compte le développement durable. Le guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études du CETE est à ce titre exemplaire lorsqu'il évoque la notion de « choix encore à faire » : « *Il ne s'agit pas de remettre en question les décisions déjà prises par un maître d'ouvrage sur la réponse qu'il apporte à une question posée mais plutôt d'intégrer le plus possible les principes du développement durable dans le processus d'étude et de concertation qui éclairera les choix encore à faire. Par exemple, il ne s'agit pas d'évaluer le principe d'un projet autoroutier selon les critères de développement durable, mais de respecter le plus possible le concept du développement durable dans l'étude de ce projet d'infrastructure (concertation avec les acteurs, choix concernant le tracé et les mesures d'accompagnement)* [1]». On ne peut guère être plus clair quant à la dissociation entre le « faire » et le « décider » – ce qui n'étonnera personne dans le cas présent puisque le CETE est dans une situation d'incapacité à remettre en cause la commande qui lui est faite par l'Etat : il n'est susceptible de juger que sa propre action qui consiste à « faire », indépendamment de celle de son commanditaire qui consiste à « décider ». Dans le cas des collectivités locales, la frontière est parfois beaucoup plus ténue entre le « faire » et le « décider », puisque les services techniques sont souvent des forces d'inspiration motrices de la décision (à tel point qu'il est parfois difficile de savoir exactement qui, des services ou des élus, est le commanditaire réel d'une action[2]). Comme nous l'avons évoqué précédemment, les collectivités semblent en effet fonctionner davantage sur un aller-retour constant entre services et élus, sur le mode « impulsion (politique) – propositions (techniques) – validations (politiques) ». Il n'empêche que là encore la littérature sur le sujet insiste largement sur la nécessité de bien clarifier les rôles, afin notamment de dégager les techniciens de tout soupçon d'ingérence dans la sphère politique. BELLINI rend compte des réflexions d'un atelier de travail de l'ARE portant sur les OQAAD en affirmant que « *Ces outils ne sont finalement qu'une aide, et la décision finale reste et doit être POLITIQUE* [3]». Pas d'ingérence, donc. Marc MÜNSTER est peut-être encore plus explicite à propos de l'OQADD qu'il a participé à développer pour le canton de Vaud : « *Si on veut donner à l'outil développé une quelconque chance d'acceptation politique, il faut absolument éviter que l'évaluation débouche sur un résultat tranché : le projet est bon/ le projet est refusé… On franchirait là une frontière interdite entre démocratie et technocratie, et ce sans aucune légitimité…* [4]»

Les mots sont donc lâchés : *légitimité… démocratie… technocratie…* Même dans les rares collectivités au sein desquelles des OQADD ont été intégrés très en amont de la prise de décision, il semble que ces questions ne soient pas entièrement résolues :

---

[1] CETE, APDD (2001) *Aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études CETE*, CETE, APDD, 20 p. (téléchargeable sur le site de l'APDD, juillet 2004 : http://www.agora21.org/apdd/GuideCETE.pdf) ; la description de l'outil du CETE sur le site Internet d'Agora 21 reprend à peu de choses près ces propos en précisant qu' « *Il ne s'agit pas de remettre en question les décisions déjà prises au niveau de la commande politique mais plutôt d'intégrer le plus possible les principes du développement durable dans le processus d'étude et de concertation qui éclairera les choix encore à faire* », in AGORA21 (2001) *Fiche descriptive : Guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études*, Agora 21, 4 p. (téléchargeable sur le site d'Agora 21, septembre 2004 : http://www.agora21.org/equipement/apdd1.html)

[2] C'est en tout cas une question que nous avons parfois eu du mal à élucider s'agissant des OQADD : souvent initiés à l'initiative des services techniques, ils répondaient en fait parfois à une commande politique plus large et indéterminée, comme nous l'avons évoqué précédemment.

[3] BELLINI E. (2002) Op. cit.

[4] MÜNSTER M. (2002) Op. cit.

> « *On reste quand même dans une démocratie qui est formatée selon des axes politiques donnés, et en fonction de ces axes politiques, eh bien malgré une grille comme celle-là, ou même une autre grille (je pense, plus sophistiquée) on peut faire dire tout ce qu'on veut. (…) C'est pour ça qu'on ne va pas essayer d'en faire un super outil, puisqu'en fait, à un moment donné, on en arrive à la limite naturelle de l'outil* » (T10)

Au-delà de l'intégration plus ou moins en amont de la prise de décision (ou plus ou moins en amont des politiques dans les plans et programmes) on peut donc se demander si « la limite naturelle de l'outil » n'est pas précisément liée à cette difficulté chronique qu'ont les collectivités (et les autres acteurs publics) à articuler la question de la légitimité démocratique avec celle de la durabilité. Plus précisément, nous pourrions formuler l'interrogation sous une autre forme : l'échec de la prise en compte de la durabilité au plus haut niveau de la prise de décision n'est-il pas fondamentalement lié à une certaine incompatibilité entre durabilité et démocratie ?

Nous ne faisons là encore qu'effleurer du doigt une question sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir plus en détail d'ici peu… Satisfaisons-nous pour l'instant de conclure sur l'épineux sujet du positionnement des OQADD dans le processus de décision en constatant notamment que la plupart des outils développés jusqu'à présent ne s'appliquent que très en aval du processus de prise de décision. Le développement durable ne semble pas être considéré comme une valeur politique dominante, au même titre que l'intérêt général par exemple. Il en résulte que la question du développement durable est déléguée aux services opérationnels, exactement comme s'il s'agissait d'une problématique, voire d'une contrainte d'ordre non pas politique mais purement technique. A peu de choses près on pourrait dire, en exagérant à peine, que le développement durable est parfois délégué aux services techniques comme le sont par exemple l'assainissement des eaux usées ou la gestion des ordures ménagères : création de services techniques ou de directions spécifiques, réorganisation éventuelle des services, création d'outils pour la prise en compte du développement durable dans les projets… Ces derniers outils sont dès lors davantage considérés comme des outils d'aide à la mise en œuvre des décisions et des stratégies : ils sont censés agir comme des sortes de « pots catalytiques administratifs » qu'il suffirait de rajouter aux projets afin que ceux-ci deviennent « durables ». Malheureusement, le développement durable ne relevant pas de préoccupations uniquement techniques, nombre d'OQADD sont amenés en retour à buter sur la question de l'intégration (ou plutôt de la non-intégration) des préoccupations qui lui sont relatives en amont de la décision… c'est à dire lors de la formulation des plans et programmes, voire même lors des délibérations des conseils d'élus.

4.4 Synthèse : les OQADD en quelques schémas

On s'en rend facilement compte à la lecture de ces quelques pages, les OQADD sont des outils complexes à analyser et à comparer. Mais s'ils sont difficiles à classer et à qualifier pour ceux qui les observent de l'extérieur, les OQADD ne sont pas non plus des outils simples à mettre en œuvre pour ceux qui les manipulent au quotidien. Là encore, la diversité des outils et des contextes dans lesquels ils ont été créés nous empêche de tirer des conclusions nettes et définitives. Afin d'y voir plus clair, et avant d'en tirer quelques perspectives plus larges, nous proposons au lecteur d'effectuer une brève synthèse des nombreuses remarques et idées énumérées au cours de ce chapitre. Ainsi, en prenant le risque de paraître parfois un peu caricatural, nous pourrions commencer par synthétiser les

différentes étapes de l'élaboration des OAQDD au sein des collectivités (ou autres organismes publics) à travers un scénario type qui pourrait se résumer en quatre phases :

- Tout d'abord, la volonté d'un ou de plusieurs élus (ou directeurs) de s'intéresser à la question de la durabilité se concrétise par une première impulsion politique ou stratégique (inscription du développement durable dans le plan de mandat, discours politiques évoquant le sujet, etc.). Cette impulsion politique est le moteur indispensable à toute initiative. Mais cet intérêt politique peut être très flou, et il repose parfois (mais pas toujours) sur un certain opportunisme, une volonté de démontrer que la collectivité travaille effectivement sur le sujet et participe du mouvement mondial initié par les Nations Unies.
- Dans un deuxième temps, la question du développement durable est relayée au sein des services, à qui l'on demande, de manière plus ou moins formelle, de « faire du développement durable ». Parfois, cette volonté naît des services eux-mêmes, qui (sous la pression de partenaires ou du fait de leur propre volonté) désirent trouver une manière de formaliser le concept de développement durable à travers des outils. Les OQADD apparaissent alors comme une manière pratique de traduire le concept de manière opérationnelle, tout en permettant d'adopter une démarche pédagogique ouverte vers les autres services ou partenaires. Cette phase de conception est souvent vécue comme assez positive, permettant des échanges, une prise de recul, etc.
- Dans un troisième temps, après avoir été testés, ces outils doivent « remonter » dans la hiérarchie afin d'être validés et afin que leur utilisation puisse être pérennisée. C'est bien souvent à ce stade que les principaux blocages apparaissent : les OQADD révèlent à la fois des problèmes pratiques (complexité d'instruction, nécessité d'adapter les questionnements, nécessité de simplifier les procédures d'instruction, difficulté à générer des propositions concrètes), des problèmes organisationnels (temps, moyens humains affectés, « piétinage de plate-bandes », etc.) mais également des peurs beaucoup plus profondes : peur d'être jugé, de répondre à certaines questions, peur d'écrire noir sur blanc les faiblesses et les forces du projet ou de la politique à mener, peur de révéler des conflits, peur d'entraîner des surcoûts et, enfin, peur de faire échouer les projets ou de remettre en cause les habitudes…
- Dans le meilleur des cas ces difficultés sont surmontées : l'OQADD finit par s'intégrer dans les pratiques quotidiennes de la collectivité. Parfois, au contraire, les processus sont plus ou moins abandonnés, ou bien réservés aux projets ou politiques les plus susceptibles d'être en accord avec le développement durable.

Impulsion, remue-ménage… et statu-quo ! Voilà donc dressé, en quelques lignes et à grands traits, le déroulement typique de la démarche suivie par les rares organismes qui ont jusqu'à présent initié la conception d'OQADD.

- La Figure 62 montre à quel point, au fur et à mesure qu'on avance dans le processus de conception de l'outil, l'exigence d'un portage politique fort se fait de plus en plus importante… jusqu'à en arriver au point où l'OQADD devient parfois trop embarrassant !

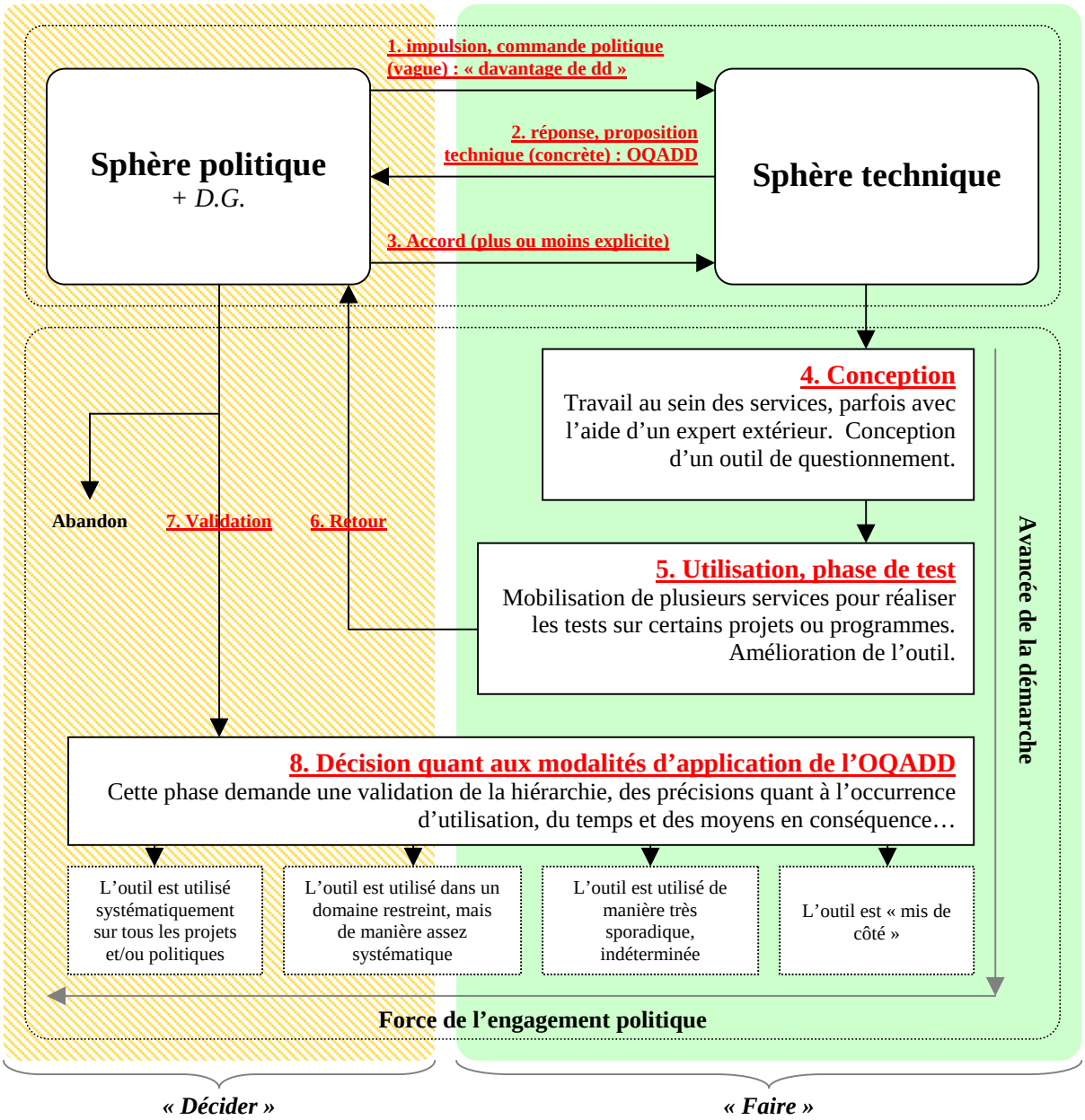
- La Figure 63 est la représentation d'une Analyse de Correspondances Multiples qui permet d'identifier quelques facteurs d'échec et/ou de réussite des démarches qui viennent confirmer pour partie les conclusions issues de l'analyse thématique des discours.

- Le Tableau 49 (sur deux pages) vient compléter le tableau « chronologique » (Figure 62) : il synthétise la plupart des questions auxquelles les praticiens semblent devoir faire face lorsqu'ils se retrouvent confrontés à la question de la conception et/ou de la mise en œuvre d'un OQADD. Il permet d'identifier, selon les choix retenus, les principales forces et

faiblesses de l'outil. Dans l'idéal, il faudrait bien entendu que ces questions soient posées le plus en amont possible, dès l'impulsion de la démarche.

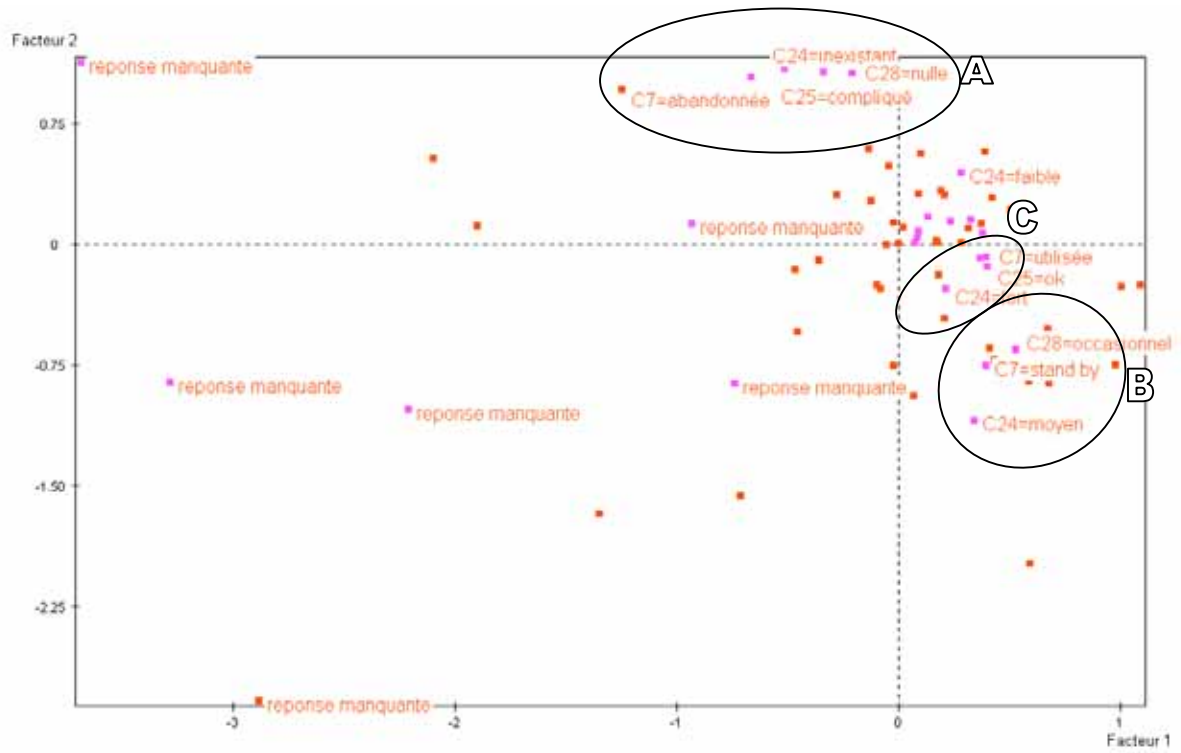
- Le Tableau 50, enfin, synthétise quant à lui les principales opportunités et les blocages qui semblent avoir été le plus souvent rencontrés par les praticiens.

Ces tableaux et figures sont commentés afin d'en faciliter la lecture.



La sphère politique et la sphère technique interagissent dans le processus d'élaboration des OQADD.
Dans la première phase d'impulsion, une demande assez floue pour « davantage de développement durable » émerge de la sphère politique (1). La réponse technique consiste parfois à proposer la construction d'un OQADD (2). L'idée est validée (3) (parfois elle ne l'est pas et les travaux commencent en interne malgré tout).
La seconde phase, de conception, se caractérise par une montée en puissance de l'engagement politique nécessaire pour porter la démarche au fur et à mesure que celle-ci avance. Lors de la conception de l'outil (4), seuls les services sont mobilisés (en général… mais il arrive parfois que la société civile ou des partenaires extérieurs soient sollicités). La conception est suivie de phases de tests (5). Une fois l'outil stabilisé et les besoins en moyens (temps) identifiés, il faut alors demander une validation de la hiérarchie pour préciser les modalités de généralisation de l'utilisation de l'outil (6). C'est à ce moment que l'outil « technique » empiète sur le domaine « politique » (stratégique) : s'engager sur les modalités d'application de l'outil devient un véritable engagement politique. La commande « floue » du départ devient un engagement « dur » susceptible d'avoir des conséquences en termes d'organisation, de gestion des projets, de décision, etc. Le projet d'OQADD peut être abandonné, ou alors validé (7 et 8) avec dans ce dernier cas des modalités d'application qui peuvent être très diverses en fonction du portage politique (cf. Figure suivante et commentaires).

Figure 62 : Déroulement chronologique d'une « démarche type » de conception d'un OQADD : de l'outil technique à l'engagement politique



L'ACM permet de faire apparaître quelques éléments de corrélation entre des variables (notons que le nuage de points est dispersé sur la gauche du graphique du fait de l'absence de réponses répétées pour certaines variables, or ces non-réponses sont interprétées par le logiciel : il faut donc se concentrer sur le nuage de points à droite).
Par exemple, le nuage noté **A** montre qu'il existe une corrélation assez forte entre l'abandon des démarches (critère C7) ou la non utilisation des outils (C28) et, d'une part, la complexité de la grille (C25), ou encore, d'autre part, l'absence de portage politique (C24). Complexité de la grille et absence de portage politique peuvent donc être considérés comme des facteurs récurrents d'échec ou d'abandon des démarches (ce qui nous renvoie à la figure chronologique précédente et à son commentaire).
Le nuage noté **B** met quant à lui en évidence une certaine correspondance entre les outils qui sont en « stand by » (mis de côté : C7) ou qui ne sont utilisés qu'occasionnellement (C28) et le portage politique « moyen » dont les démarches ont fait l'objet (C24). Ce dernier facteur expliquerait donc pour partie l'occurrence assez faible d'utilisation des outils une fois que ceux-ci sont conçus (manque de portage pour imposer une généralisation de la démarche).
Les nuages **A** et **B** auraient donc tendance à confirmer l'idée selon laquelle le portage politique et la complexité de l'utilisation de l'outil ont un effet sur la pérennité de la démarche et sur l'occurrence de son utilisation.
Le nuage **C** confirme lui aussi cette tendance : il suggère une correspondance entre simplicité de l'outil (C25), utilisation quasi-systématique (C28) et utilisation collective (C25). Comme nous l'avons suggéré, la simplicité de l'outil aurait donc une influence positive sur l'occurrence de son utilisation et/ou sur le degré d'ouverture participative (participation d'un large éventail d'acteurs, en opposition à une évaluation de type experte).

Figure 63 : Analyse de Correspondances Multiples réalisée à partir des données nominales recueillies pour les collectivités

Principales difficultés et questions à se poser :

- en amont : ***Quoi ?*** *(politique, programme, action, projet… +* ***Quand ?*** *(ex-post, in itinere, ex-ante)*

= Comment ?

1

Complexité (grille)		**Simplicité** (grille)	
(**questions** : nombre de critères, de questions, temps nécessaire pour l'instruction par une personne)			
avantages	*inconvénients*	*avantages*	*inconvénients*
Exhaustivité des thèmes traités Respect de la complexité du concept Aspects pédagogiques pour les personnes qui conçoivent l'outil Moins de risque de subjectivité dans les réponses (vocabulaire plus précis, plus détaillé)	Lourd à manipuler Long à instruire (demande du temps) Difficile à approprier pour les néophytes Risque de décourager (abandon de l'outil) Plutôt réservé aux « experts » (porteurs de projets), difficile à utiliser en groupes Difficile à systématiser	Facile à manipuler Rapide à instruire Pédagogique pour les non-experts, facile à approprier Se prête plus facilement à des utilisations collectives, en groupes Plus facile à systématiser et à intégrer en amont de la prise de décision	Peu exhaustif Souvent superficiel, ou laissant place à des interprétations diverses Risques d'affichage, de manipulation

2

Acteurs (groupe)		**Porteur de projet** (seul)	
(**question** : utilisation experte par le porteur de projet ou bien utilisation participative)			
avantages	*inconvénients*	*avantages*	*inconvénients*
Mise en débat du projet, mise en débat des questions posées et des réponses apportées Plus d'objectivité (présence de contradicteurs, d'avis divergents) Construction de consensus plus aisée Transparence Aspects pédagogiques pour les acteurs (appropriation dd)	Nécessite des moyens humains pour l'animation Nécessite du temps (instruction plus longue) Risque de favoriser le consensus local au détriment des exigences globales Difficile à systématiser	Facile à mettre en oeuvre Peu de moyens humains nécessaires Plus facile à systématiser et à ancrer dans les habitudes	Pas de débat contradictoire, risque de manipulation et de subjectivité Risque de technocratisation du dd

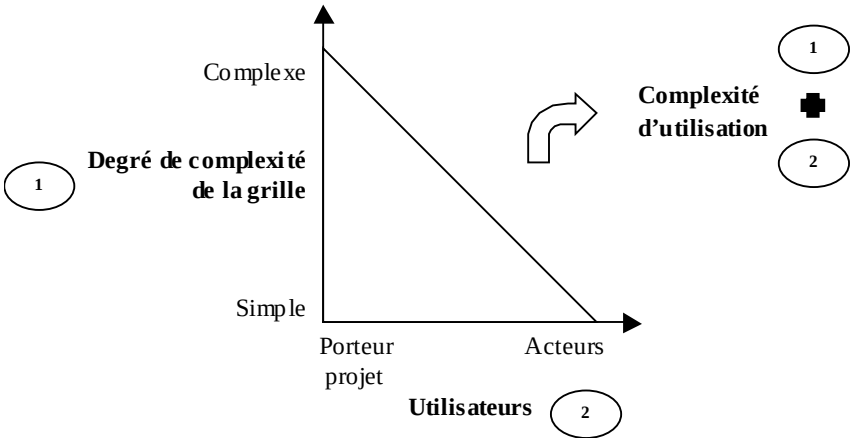


Figure 64 : Complexité de la grille vs Type (et nombre) d'utilisateurs

La complexité de la grille (1 : nombre de critères, de questions, temps nécessaire pour l'instruction) détermine pour partie le type d'utilisateurs (2) : une grille complexe a tendance à être réservée à une utilisation de type « experte » et « technicienne », par le porteur de projet lui-même (seul ou en petit groupe ; exemple : Marseille). Une instruction collective du projet (par les acteurs concernés, par exemple) nécessite en général un outil plus simple. La complexité relève alors davantage de l'organisation du processus (animation, coordination, etc. exemple : CU Dunkerque). La complexité d'utilisation est la somme « Complexité de la grille + Organisation nécessaire à l'utilisation ».

3	Systématique ◄---------► Occasionnel		
(**question** : application de l'outil à tous les projets et/ou politiques, ou seulement à un nombre très restreint)			
avantages	*inconvénients*	*avantages*	*inconvénients*
Permet de développer des réflexes, d'ancrer le dd dans les habitudes, de systématiser la prise en compte du dd à tous les niveaux	Nécessite beaucoup de volonté (temps et moyens) Les outils utilisés sont souvent simples, le traitement superficiel (risques de manipulation)	Permet d'entrer plus dans le détail, de consacrer du temps au traitement	Quid des autres projets et politiques ? Risque de ghettoïsation du dd

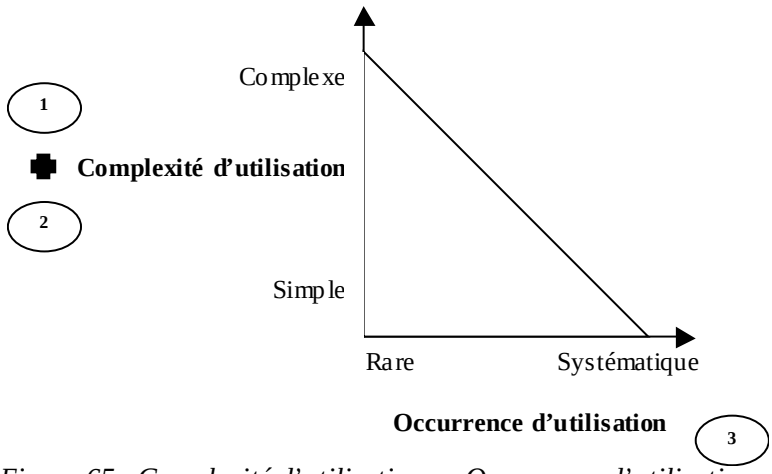


Figure 65 : Complexité d'utilisation vs Occurrence d'utilisation

La complexité d'utilisation (1 + 2) détermine le degré d'occurrence d'utilisation de l'OQADD : plus l'outil est simple (3) et plus on a des chances de systématiser son utilisation en amont (exemple : Vevey, Gryon). Plus il est complexe (dans sa structure et/ou dans son processus d'utilisation), moins on a de chance qu'il soit systématisé.

4	Universel ◄---------► Particulier		
(**question** : outil appliqué à toutes disciplines ou spécialisé dans un domaine)			
avantages	*inconvénients*	*avantages*	*inconvénients*
Possibilité de travail commun entre différentes disciplines pour la conception Comparabilité entre domaines différents Transparence et lisibilité vers l'extérieur (un seul outil)	Nécessité de réinterpréter les questions ou critères selon les disciplines Risque de rester à un stade trop conceptuel et général, pas assez appliqué Difficulté d'appropriation par les différents spécialistes	Questionnement adapté, pratique, concret Outil plus proche des préoccupation des praticiens, permettant une meilleure appropriation	Outil sectoriel, difficile à réutiliser tel quel dans d'autres disciplines (ou d'autres types de projets) Démarche lourde à généraliser à tous les secteurs et services pour une collectivité

Enfin, la question de l'universalité de l'OQADD (4) se pose : désire-t-on un seul et même outil pour différents objets et différentes disciplines, ou préfère-t-on des outils plus spécifiques ?
Dans le premier cas, il faut reformuler les questions à chaque fois à partir d'un critère donné (exemple : biodiversité). L'aide d'un « expert développement durable » ou d'un animateur est alors utile (par exemple dans le cas du critère « biodiversité » dans un projet de bâtiment : il faut par exemple faire formuler la question, pas forcément évidente, du bois utilisé : Est-il certifié ? Utilise-t-on des essences rares ? L'exploitation de la forêt menace-t-elle des espèces endémiques ?). Dans le second cas, il faut construire un outil qui rende les utilisateurs plus autonomes en les aidant à formuler seuls les bonnes questions (questions plus ciblées, exemples).
Reste à savoir si l'utilisateur préfère utiliser un outil existant ou un outil qu'il va créer à partir de ses propres besoins (la question de l'appropriation du concept et de l'outil est alors en prendre en compte)…

Tableau 49 : Forces, faiblesses des démarches d'OQADD, principales questions à se poser

Forces	Faiblesses
cf. *Tableau précédent*	
Opportunités	**Blocages (menaces)**
S'approprier le concept, le rendre concret et pragmatique : - positionner la structure vis-à-vis des partenaires (afficher ce que la structure entend précisément par développement durable) - créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable - rassurer et « décomplexer » les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret - sensibiliser, informer, communiquer sur le développement durable **Changer les modes de penser, infléchir les comportements :** - créer du débat, de la réflexion, prendre du recul ; - créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de vision globale ; - impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives…	**Administratifs :** - manque de temps et manque de moyens mis à disposition ; - problèmes d'ingérence, de méfiance ou de « piétinage de plate-bandes » **Politiques :** - absence ou faiblesse de portage politique, opportunisme et portage de façade ; - peur de mettre noir sur blanc certains doutes, certaines faiblesses ; peur des responsabilités nouvelles que fait naître le développement durable ; - peur de faire échouer des projets et/ou de rentrer en conflits avec les logiques traditionnelles de développement.

Tableau 50 : Les OQADD : forces, faiblesses, opportunités, blocages (menaces)

Ces quelques éléments de synthèse, qui confirment quelques conclusions déjà constatées par d'autres bien avant nous[1], permettront sans doute au praticien d'y voir un peu plus clair. Le chercheur, quant à lui, restera néanmoins sur sa faim : l'analyse des témoignages nous a permis de consolider certaines hypothèses et de soulever quelques questions qui semblent particulièrement cruciales… Des problématiques sur lesquelles il n'est pas inutile de revenir encore une fois afin de conclure ce chapitre.

Conclusion de Chapitre : Du global au local, du local au global : le développement durable à la recherche d'une légitimité politique

On ne saurait conclure ce chapitre sans commencer par reconnaître le mérite des quelques rares collectivités qui se sont jusqu'à présent lancées dans cette aventure périlleuse de l'évaluation de leurs politiques en matière de développement durable. Les pièges à surmonter, nous l'avons vu, sont nombreux. Que quelques plâtres aient dû être essuyés au passage, personne n'en sera surpris… mais si jamais l'évaluation du développement durable venait à se développer dans les années à venir – ce qu'on ne peut qu'appeler de nos vœux – il faudra alors se souvenir des quelques pionniers qui auront patiemment défriché le terrain.

[1] On pense par exemple au travail de Guy LOINGER réalisé à la fin de l'année 2000 pour le MATE et qui faisait déjà un point intéressant sur le « vécu » de certaines collectivités en matière de développement durable : LOINGER G. (2000) Op. cit.

Car l'affaire n'est pas facile. Que l'on choisisse d'analyser froidement les outils dans leurs aspects purement mécaniques (Chapitre 3), ou que l'on préfère au contraire se pencher sur ce que les hommes qui les ont créés et pilotés retirent de leurs expériences (Chapitre 4), certaines conclusions s'imposent finalement à nous.

Les témoignages recueillis semblent d'abord confirmer ce que nous avions pressenti : à savoir que les OQADD apparaissent souvent comme un puissant moyen d'appropriation et de traduction collective (au sein de l'organisme en question ou bien en coopération avec des partenaires extérieurs). Le concept, souvent jugé comme « flou », est ainsi rendu « rigide » et plus facilement appréhensible (ce que nous avons qualifié précédemment de phénomène de « corsetage »). De ce fait, et comme le notait par ailleurs François BERTRAND, « *l'objectif idéal est que cette appropriation soit collective et partagée* [1]». Au-delà de ce phénomène d'appropriation, les outils en question permettent également aux acteurs publics qui les conçoivent d'expliciter clairement ce qu'ils entendent par développement durable. Pour l'observateur extérieur, il s'agit là d'un éclaircissement précieux, car jusqu'à présent très peu d'indices nous permettaient de décrire aussi précisément le contenu substantif donné par les collectivités au concept de développement durable. Mais cette « renégociation » au niveau local du contenu même du développement durable pose alors plusieurs questions.

La première de ces questions touche précisément à ce contenu. Même si les OQADD semblent assez hétérogènes dans leurs formes, force est de constater néanmoins que sur le plan substantif les différents outils analysés adoptent à peu de chose près systématiquement l'approche la plus consensuelle du concept, c'est à dire celle qui semble la plus à-même de concilier les différents intérêts représentés sur le territoire (cf. Chapitre 3). Cette approche repose en particulier sur l'idée qu'il convient de traiter sur un pied d'égalité les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable. Ce choix, qui semble aller de soi pour les acteurs publics, pose néanmoins la question de la fractalité du développement durable et des priorités qui sont à traiter selon le positionnement que l'on choisit : participer à la résolution de la durabilité externe, c'est à dire des problèmes globaux (ce qui peut légitimer que l'on priorise davantage une dimension par rapport à une autre) ou gérer les attentes locales (durabilité interne : ce qui peut légitimer que l'on adopte une position de consensus). Comme nous l'avons déjà largement remarqué, et comme le pressentait Bertrand ZUINDEAU, « *finalement, la prise en compte de la dimension territoriale dans la problématique de la durabilité oblige à considérer un double système de règles : règles internes au territoire considéré, et règles externes, traitant alors des relations entre le territoire et son reste du monde* [2]». Dans la définition de l'approche locale du développement durable, ce que nous avions supposé dans le chapitre précédent tend à se confirmer au regard de l'analyse des discours : il semble que le « reste du monde » se dilue dans les attentes des acteurs locaux à travers un processus de conciliation de leurs intérêts et de leurs préoccupations. Le développement durable prend alors le risque de perdre une bonne partie de son sens, non seulement parce qu'il se déconnecte des enjeux globaux (durabilité externe), mais également parce qu'en adoptant une approche systématiquement « équilibrée » et consensuelle, il est susceptible de devenir un vecteur d'immobilisme et de maintien des déséquilibres préexistants (même locaux).

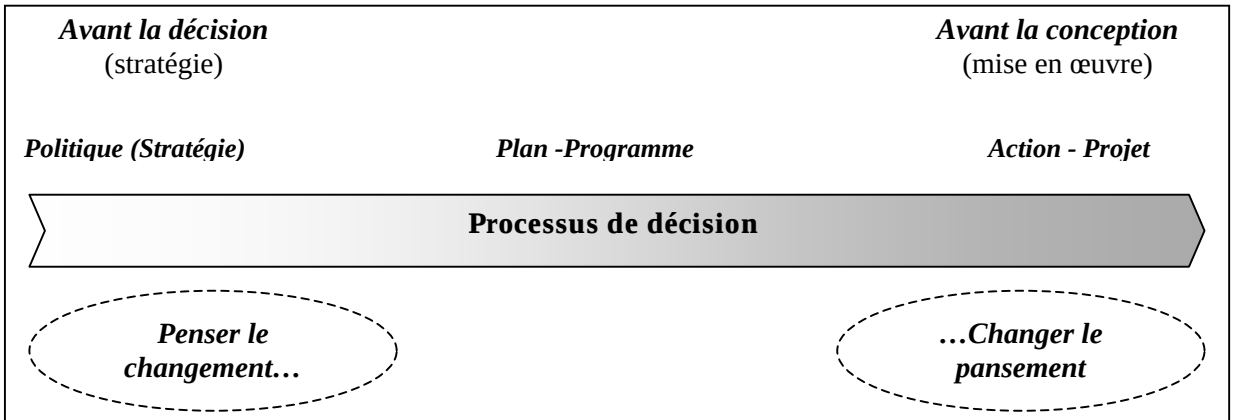
La seconde question cruciale touche à la place des OQADD dans le processus de prise de décision. Le développement durable paraît avoir du mal à s'imposer comme un enjeu politique central. L'absence fréquente des élus, tant lors des phases de conception des

---

[1] BERTRAND F. (2003) *Les enseignements de l'évaluation de politiques territoriales au regard du développement durable. Analyse à partir d'expériences régionales*, Communication aux 5èmes journées françaises de l'évaluation de la SFE – octobre 2003 « Evaluation et développement durable » *Atelier* « Evaluation des politiques territoriales et développement durable », 11 p.

[2] ZUINDEAU B. (2000) *La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept*, in ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, p. 60.

OQADD que lors de leur utilisation a de quoi interroger[1]. Le positionnement des OQADD a posteriori du processus de décisions relègue ces outils à un simple rôle de « rafistolage » visant à rendre durable les résultats d'une politique par le simple jeu d'un dispositif technique positionné en aval des projets… Cette position dans le processus de décision fait apparaître le développement durable comme une question dont la résolution, aux yeux des élus, relève essentiellement des sphères techniques ou administratives (Figure 66).



A travers les OQADD, le développement durable est souvent rendu opérationnel en aval des décisions stratégiques, en particulier dans les processus de conception et de mise en œuvre des projets (choix des matériaux, des scénarios, etc.). La décision de faire le projet est déjà prise et s'inscrit dans une logique et des objectifs qui sont définis en amont dans les politiques, plans ou programmes. *Exemple : création d'une autoroute « durable » (intégration paysagère) au lieu de développer le rail (la priorité n'étant pas affichée dans le contrat de plan, les crédits ne sont pas prévus en amont et restent majoritairement alloués à la route : on change le pansement en aval, faute d'avoir penser le changement en amont).*

Figure 66 : Penser le changement ? Le positionnement des OQADD dans les processus de décision

Approche non fractale (et trop consensuelle) du développement durable, manque d'intégration du développement durable en amont des processus de décisions… les faisceaux de questionnement tendent ainsi à se croiser, à se consolider au fur et à mesure de notre analyse. Avant d'aller plus en avant dans la réflexion sur ces questions centrales – et avant, surtout, d'en tirer quelques conclusions – il semble néanmoins important de tester davantage nos hypothèses. Continuons donc cette exploration des pratiques d'évaluation des politiques locales en matière de développement durable en opérant un « zoom » sur le cas plus particulier d'une collectivité ayant mis en œuvre une telle démarche : la Communauté urbaine de Lyon.

[1] Alors même que c'est à ce moment précis que les collectivités définissent de manière très précise ce qu'elles entendent par développement durable. A propos de l'importance d'impliquer les acteurs, et notamment les élus, dans les processus d'évaluation du développement durable, on pourra se référer à BOUNI C. (1998) *L'enjeu des indicateurs du développement durable : mobiliser pour concrétiser des principes*, Natures – sciences – sociétés, Vol. 6, n. 3, pp. 18-26

5 La Communauté urbaine de Lyon : un exemple d'appropriation coopérative du développement durable via un outil d'évaluation

Capitale historique des Gaules, l'agglomération lyonnaise est riche d'une histoire et d'une diversité architecturale qui lui ont récemment valu d'être pour partie classée au patrimoine mondial de l'UNESCO. La morphologie de la ville est aujourd'hui encore imprégnée de cette longue histoire : des vestiges romains de la colline de Fourvière à l'architecture fonctionnaliste de la Part-Dieu, en passant par les ruelles enchevêtrées du quartier médiéval de Saint-Jean, tous les courants de l'urbanisme ont laissé leur marque sur le territoire lyonnais. Mais loin d'être tournée vers son passé, la deuxième métropole française (avec près d'1,2 million d'habitants) fait aujourd'hui partie de ces structures urbaines qui sont en voie de devenir l'une de ces « villes globales secondaires » que Saskia SASSEN[1] décrit dans son ouvrage. Regardant de plus en plus vers l'extérieur, cherchant à s'insérer dans un réseau international de villes ayant une importance comparable à la sienne, Lyon semble connaître aujourd'hui ce nouvel âge urbain auquel François ASCHER fait référence dans on ouvrage sur les villes du futur. Un nouveau cycle qui se traduit par des mutations profondes directement liées au contexte de mondialisation de l'économie. Les orientations politiques prises par les différents exécutifs au cours des dernières années ne font que confirmer cette volonté d'ouverture et de rayonnement international. Dans le même temps, et de manière assez prévisible, des tendances ouvertement non-durables continuent à se dessiner sur le plan du fonctionnement de la ville : étalement urbain difficilement maîtrisable, engorgement des voies de circulation, gentrification d'une partie du centre-ville, ghettoïsation de certaines banlieues…

Pour juguler l'éclatement urbain qui guette la métropole lyonnaise, les collectivités locales, au premier rang desquelles on trouve bien entendu la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon), se sont progressivement positionnées sur la question de l'écologie urbaine (au début des années 1990) puis du développement durable (au début des années 2000) (5.1). C'est dans ce contexte que la question de l'évaluation des politiques publiques au regard des critères du développement durable a commencé à se poser. L'expérience menée à partir de la fin de l'année 2003 nous fournit un exemple intéressant et détaillé de la manière dont peut

[1] SASSEN S. (2001) Op. cit.

s'opérer la conception, puis la pérennisation d'un tel OQADD (5.2.). Nous essaierons en particulier d'estimer en quoi la création collective d'un tel outil peut s'avérer une opportunité à la fois d'appropriation du concept et de conciliation de points de vue et intérêts divergents. Et nous finirons une fois de plus par nous interroger sur l'image (fractale ou non) reflétée par l'outil élaboré, ainsi que sur l'intégration de ce dernier dans les processus de décision…

5.1 Du constat à l'action : l'émergence du développement durable dans les politiques du Grand Lyon

Comme la plupart des grandes villes européennes, le territoire du Grand Lyon est une mosaïque de quartiers aux formes urbaines les plus hétéroclites. Profondément ancrée dans l'histoire, cette forme urbaine fait aujourd'hui face à des tendances ouvertement « insoutenables » (c'est à dire « non-durables »). Ville de plus en plus éclatée, ville centrée sur l'automobile, ville menacée par une périurbanisation grandissante, Lyon a su tant bien que mal développer des alternatives susceptibles de juguler ces tendances : d'abord par le biais de politiques isolées, puis de plus en plus intégrées (via par exemple l'écologie urbaine). La mise en œuvre progressive d'une politique de développement durable à partir de la fin des années 1990 est venue confirmer ce besoin de transversalité et d'intégration des politiques.

5.1.1 Le territoire du Grand Lyon : quelques tendances ouvertement insoutenables

- **Quelques données générales : une forme urbaine ancrée dans l'histoire**

La description que François ASCHER donne de la « ville européenne type », rapportée dans le Chapitre 2 (2.1.2), se prête assez bien à la description de l'agglomération lyonnaise.
François ASCHER note par exemple que, pour la plupart, ces métropoles européennes ont un seul centre principal, qui s'étendrait dans le cas de Lyon sur un axe nord-sud de Perrache (2ème arrondissement, voir carte) au quartier de la Croix Rousse (4ème arrondissement), et sur un axe est-ouest du quartier Saint-Jean (5ème arrondissement) au quartier de la Part Dieu (3ème arrondissement). Au sein de cette zone centrale, on peut distinguer une zone historique, elle même subdivisée en plusieurs parties : une partie moyennement dense avec un habitat médiocre (on pense par exemple au quartier Saint-Georges dans le 5ème, voire Saint-Jean avant les travaux de réhabilitation et de rénovation, ou encore à certaines parties du quartier de la Croix-Rousse actuellement, notamment sur le bas des pentes (1er arrondissement)), une partie « revalorisée et *gentrifiée* » (en cours actuellement à la Croix Rousse, en particulier sur le plateau : 4ème arrondissement), et une zone muséifiée voire touristifiée (une bonne partie du quartier Saint-Jean et, plus globalement, du secteur classé au patrimoine mondial de l'UNESCO). « *A proximité de ce centre historique*, nous dit François ASCHER, *des quartiers plus récents (19ème siècle, début 20ème), plus denses, accueillent un cœur commercial, une zone d'affaires et des logements bourgeois* [1]». Cette description rappellera évidemment aux lyonnais le quartier de la presqu'île des 1er et 2ème arrondissements (qui, pour le coup, se situent dans la zone centrale pré-citée) dont une partie est fortement « hausmannisée », bourgeoise et commerçante, notamment entre Perrache et les Terreaux, et plus particulièrement tout au long de l'axe nord-sud formé par la rue de la République et la rue Victor Hugo. Une bonne partie du 6ème arrondissement, entre le Rhône et Villeurbanne, rentre également dans cette catégorie.

[1] ASCHER F. (1995) Op.cit, p. 31

« *Souvent, des recompositions importantes sont en cours ou ont eu lieu à l'articulation entre cette zone centrale et une zone péricentrale, soit par des rénovations et des réaffectations ponctuelles, soit par la réalisation de grands projets (gare TGV, palais des congrès, centre commercial, etc.) sur des friches industrielles, des friches d'infrastructures de transport (chemin de fer, ports), d'anciens terrains militaires* ». Là encore, la description d'ASCHER ressemble à tel point à certaines parties de la ville de Lyon (Part-Dieu dans le 3ème, Cité internationale au nord du 6ème) qu'on en vient à se demander si l'auteur ne s'est pas influencé de cette ville pour établir sa typologie !

Figure 67 : La Communauté urbaine de Lyon et de ses 55 communes

Directement autour de cette zone centrale viennent s'imbriquer des quartiers péricentraux à dominante d'habitat, de plus en plus occupés par des couches moyennes-supérieures (6ème, 7ème et 3ème arrondissement, ainsi qu'une partie de Villeurbanne pour ce qui concerne la partie orientale de l'agglomération lyonnaise).
Vient ensuite se greffer une première couronne de banlieues, dans lesquelles ont souvent été construits les grands ensembles immobiliers sociaux, puis la première génération des hypermarchés. Le quartier des Etats-Unis (8ème arrondissement), la Duchère (9ème) ou encore Mermoz-Pinel (en partie sur Bron), fournissent un bon exemple de cette première couronne. Celle-ci s'étend néanmoins jusqu'aux grands ensembles des Minguettes à Vénissieux, ou encore Vaulx-en-Velin et Rillieux-la-Pape.
Enfin, cette première couronne est doublée d'une seconde, souvent plus dispersée et hétérogène, en « doigts de gant », qui suit les pénétrantes urbaines et est composée de maisons individuelles, de petits immeubles et de zones d'activités souvent gigantesques, comme on en trouve par exemple, toujours dans l'est lyonnais, sur les communes de Bron et de Saint-Priest (domaine Porte des Alpes), ou encore au nord-ouest de l'agglomération, du côté d'Ecully et de Dardilly.

- **Lyon, ville globale… et éclatée ? Entre périurbanisation et engorgement : quelques tendances manifestement insoutenables**

Comme le suggère cette description sommaire, le territoire de l'agglomération lyonnaise n'a pas échappé à certaines tendances lourdes de l'urbanisme moderne et sur-moderne. La volonté affichée de l'agglomération de s'inscrire dans une dynamique économique internationale traduit par ailleurs une tendance à la globalisation de la ville. Tendance qui, par bien des aspects, semble aller de paire avec un éclatement progressif de la ville accompagné de phénomènes manifestement non-durables (flambée des prix du foncier, étalement urbain, engorgement, gentrification et phénomène « d'assainissement social » du centre-ville, etc.).

Lyon, une ville globale ? Le rayonnement international, objectif prioritaire du Grand Lyon

Si l'agglomération lyonnaise s'apparente de plus en plus à une « métapole », au sens où l'entend notamment François ASCHER, il serait probablement exagéré d'imaginer Lyon devenir dans un avenir proche l'une de ces villes globales que Saskia SASSEN décrit dans son ouvrage. Pour autant, il convient de nous souvenir que, si SASSEN admet que « *l'économie globale fonctionne désormais à travers un réseau d'une quarantaine de cités, dont cinq - New York, Londres, Tokyo, Paris, Francfort - constituent la strate supérieure du système* », elle nous averti également qu'il existe « *des villes globales secondaires qui ne possèdent qu'une partie des ressources stratégiques des premières* [1]».
La question qui se pose à nous est alors de savoir si l'agglomération lyonnaise est sur le point de devenir l'une de ces villes globales secondaires ? La question n'est d'ailleurs pas nouvelle. Marc BONNEVILLE se la posait déjà de manière pertinente au milieu des années 1990 lorsqu'il constatait que la métropole lyonnaise apparaissait, « *parmi toutes les villes de province françaises, comme celle présentant le meilleur potentiel pour devenir une eurocité* [2]». La volonté de plus en plus clairement affichée par les élus de la Communauté urbaine de Lyon de s'inscrire dans un réseau mondial, et particulièrement européen, traduit en tout cas sans ambiguïté la

[1] SASSEN S. (2001) Op. cit.
[2] BONNEVILLE M. (1997) *Lyon, métropole régionale ou eurocité ?* Antropos, 202 p.

résolution politique en la matière. Les pages introductives du plan de mandat 2001-2007 sont à ce titre assez explicites : constatant l'éclatement spatial provoqué par le phénomène de mondialisation de l'économie[1], et notant au passage la place fondamentale que joue le phénomène urbain dans ce processus[2], le nouvel exécutif du Grand Lyon en arrivait en 2001 à la conclusion que « *toutes les villes ne participeront pas d'un tel avenir* ». Et d'ajouter, avec une certaine gravité, qu' « *en Europe, seules sans doute une quinzaine d'agglomérations émergeront pour être visibles de l'Amérique et de l'Asie. C'est elles qui concentreront richesse économique, culturelle et universitaire. Les autres se provincialiseront !* [3]»

La description de cette « *quinzaine d'agglomérations* » ressemble à s'y méprendre à celle que Saskia SASSEN donne des villes globales secondaires. En affirmant, non sans faire preuve d'énergie, que « *Notre agglomération doit faire partie de ce mouvement !* [4]», le nouvel exécutif du Grand Lyon montrait dès son arrivée au pouvoir à quel point la volonté de faire partie de ce réseau des villes globales secondaires était au cœur de son projet politique (et ce malgré des difficultés non négligeables qui sont par ailleurs largement reconnues par les élus[5]).

19ème métropole européenne (d'après le classement du *European Cities Monitor* en 2003[6]) l'objectif affiché du Grand Lyon est donc de se hisser en 15ème position en 2005. Les critères retenus pour ce genre de classement étant essentiellement relatifs à l'attractivité du territoire pour les grandes entreprises, c'est donc logiquement le développement économique de l'agglomération qui prend assez largement le dessus sur les priorités à mettre en œuvre ; l'exécutif convient d'ailleurs que le Schéma de Développement Economique (SDE[7]) « *inspire largement ce plan de mandat* [8]» ; le premier point abordé dans le programme politique de la nouvelle équipe d'élus concerne ainsi la mise en œuvre d'une « *stratégie active pour le développement économique et l'internationalisation de l'agglomération* ». Achèvement de la Cité internationale et de son nouveau palais des Congrès, amélioration des infrastructures de transport (notamment concernant l'aéroport Saint-Exupéry), valorisation des sites économiques font partie des priorités politiques annoncées. La tendance marquée à une spécialisation de l'agglomération, via le « plan technopole », dans un certain nombre de secteurs industriels considérés comme ayant un fort potentiel de développement (biotechnologies, santé, images virtuelles, industries du savoir, etc.) illustre assez clairement la volonté de l'agglomération de devenir leader (européen, voire mondial) sur certains de ces marchés d'avenir ; une stratégie de spécialisation qui, une fois de plus, correspond assez bien à la définition de ces « villes globales secondaires » que nous décrit Saskia SASSEN lorsque celle-ci affirment qu'elles « *ne possèdent qu'une partie des ressources stratégiques des* [9]» villes globales premières.

---

[1] « *Dans le monde globalisé qui est aujourd'hui le nôtre, de profonds changements sont en effet en cours. Ils ont trait notamment à une redistribution des pouvoirs traditionnels de nos Etats Nations – vers le haut (…) Mais aussi vers le bas, avec l'émergence sur le plan international de grandes agglomérations couplées aux régions puissantes dont elles sont les capitales* » in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) *Plan de mandat, 2001-2007*, Communauté urbaine de Lyon, 69 p. (p.4)

[2] « *partout sur la planète, le phénomène urbain s'impose. Partout émergent de grandes agglomérations qui se constituent à nouveau comme des lieux de puissance économique, de richesse artistique et culturelle, de développement intellectuel* » in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 4

[3] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 4

[4] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 4

[5] « *Mais aujourd'hui, nous sommes loin encore de ce niveau et il va falloir un bond considérable pour pouvoir nous comparer demain à Milan ou Barcelone* », in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 4

[6] CUSHMAN et WAKEFIELD - HEALEY et BAKER (2003) *European Cities Monitor*, Cushman and Wakefield - Healey et Baker, 40 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.lfc.co.uk/publications/bb_2160.pdf)

[7] le SDE est devenu entre temps « Grand Lyon Esprit d'Entreprise »

[8] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 11

[9] SASSEN S. (2001) Op. cit.

Au final, si l'agglomération lyonnaise ne peut pas encore être définitivement considérée comme une ville globale secondaire, il apparaît par contre que les orientations de l'exécutif du Grand Lyon sont de plus en plus axées vers cet objectif.

Lyon, une ville éclatée ? Quelques tendances insoutenables

Parallèlement à ce phénomène d'internationalisation progressive, l'agglomération lyonnaise est victime d'un certain nombre de dysfonctionnements qui, pour certains, tendent à s'aggraver notablement : gentrification de certains quartiers, augmentation des prix du foncier, étalement urbain, saturation des voies routières… autant de tendances qui confèrent à l'agglomération une forme et un fonctionnement qui, par de nombreux aspects, sont « anti-durables ».

L'étalement urbain lyonnais : une périurbanisation d'intensité moyenne mais très dispersée, accompagnée d'un divorce habitat/emploi

Isabelle DOVAL, étudiant le phénomène de périurbanisation au sein du Grand Lyon et de ses communes limitrophes, pouvait décrire à la fin des années 1990 la situation en ces termes : « *l'accroissement de la population se fait, au fil de chaque recensement, au profit de communes situées dans un rayon de plus en plus distant de Lyon. A partir de la fin des années 1950, l'urbanisation se fait dans un premier temps de façon non organisée et diffuse. Suivent dans les années 1960 et 1970, dans un rayon d'une dizaine de kilomètres, l'édification des trois grandes ZUP dans l'immense plaine de l'est, les Minguettes à Vénissieux, Rilleux-la-Pape et Vaulx-en-Velin, et de plusieurs grands ensembles tel Bron, Meyzieu, Saint-Priest. Dans le même temps, et jusqu'à nos jours, le tissu pavillonnaire prend un essor soudain et s'étend dans les communes plus périphériques, situées dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres (…)* [1]».

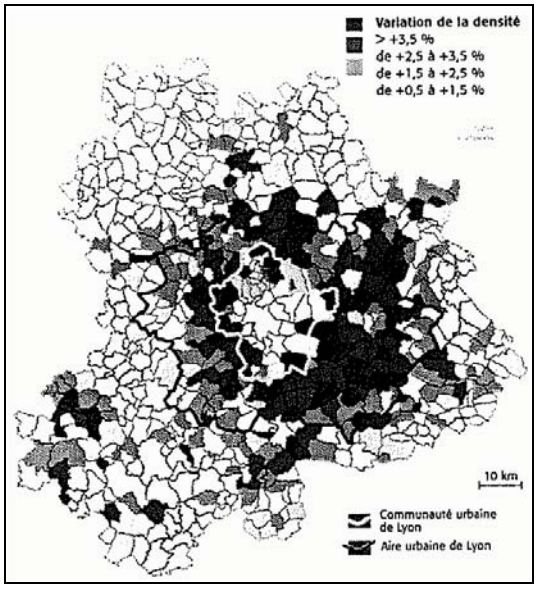


Figure 68 : Vers un éclatement territorial de l'agglomération lyonnaise ? Variation de la densité annuelle de population dans la région urbaine de Lyon – 1968-1999 (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000)

L'agglomération lyonnaise n'a donc pas échappé à la tendance générale d'étalement urbain constatée sur le reste du territoire français au cours des cinquante dernières années. Concentrée jusque dans les années 1970 autour de la première couronne lyonnaise (où se

[1] DOVAL I. (1997) *Formes et processus du phénomène périurbain au sein du Grand Lyon et de ses communes limitrophes*, Mémoire de maîtrise d'aménagement du territoire, Université Jean Moulin, Lyon 3. 140 p.

trouvent les grands ensembles), cette croissance démographique a progressivement gagné la deuxième, puis la troisième couronne (voire la quatrième[1]) jusqu'au début des années 1990. Une tendance assez nette au dépeuplement du centre–ville et de sa proche périphérie a pu être observée à cette époque ; néanmoins, comme le notent par exemple le Laboratoire d'Economie des Transports (LET) et l'Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, « *il importe de noter que selon les résultats du recensement de 1999, cette dernière décennie correspondrait à un certain renouveau de la ville-centre* [2]»… un léger gain de population qui semble plutôt dû à la croissance naturelle de la population (natalité, allongement de la durée de vie). Cette relative stabilité cache en fait un phénomène assez pervers ; Marc WIEL[3], en croisant l'intensité de la périurbanisation et son degré de dispersion[4], en conclue que, bien qu'étant relativement modérée par rapport à d'autres agglomérations françaises, la périurbanisation lyonnaise se caractérise par une très forte dispersion spatiale (c'est à dire une périurbanisation à la fois lointaine et diffuse).
Les activités économiques, elles aussi, tendent à s'étendre autour de l'agglomération, mais de manière moins diffuse que l'habitat (cette périurbanisation des activités étant davantage liée à la proximité d'infrastructures adaptées). Ce double éclatement (notamment mis en évidence sur l'agglomération lyonnaise par Paul BOINO, ou encore MIGNOT et BUISSON[5]), accompagné du développement de la bi-activité au sein des ménages, a eu tendance à aggraver le phénomène de divorce habitat-emploi.
Enfin, les zones commerciales et les services aux ménages ont eux aussi eu tendance à se disperser sur le territoire, créant de nouveaux besoins de mobilité.

Quelques conséquences insoutenables de l'étalement urbain : déplacements, pollutions et ségrégation socio-spatiales

La « tache urbaine » de Lyon continue donc d'augmenter. ROSALES-MONTANO et al. notent que « *les conséquences de ce processus non maîtrisé ou non structuré sont – à différents niveaux – graves tant du point de vue social qu'économique et urbain* [6]». Sur le plan écologique, le bilan n'est pas meilleur. Au-delà de la consommation de sols[7], plusieurs conséquences néfastes sont à noter selon ROSALES-MONTANO et al. :

- des migrations domicile-travail dispersées et centripètes : conséquence logique du divorce habitat-emploi, les migrations ont tendance à être plus nombreuses. ROSALES-MONTANO et al. notent ainsi que « *le processus de dispersion des ménages et*

[1] Le Laboratoire d'Economie des Transports répartit les couronnes lyonnaises de la manière suivante : centre (Lyon + Villeurbanne), première couronne (communes jouxtant directement le centre), deuxième couronne (communes jouxtant directement la première couronne), troisième couronne (le reste des communes comprises dans un périmètre de 25 km autour de Lyon), quatrième couronne (de 25 à 45 km), cité par ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) *Stratégies de localisation des services aux ménages et conséquences sur la mobilité dans la Région Urbaine de Lyon – Tome 1 : Services aux ménages et mobilité quotidienne, entre dispersion et concentration (recherche exploratoire)*, Rapport PREDIT 1996-2000, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Laboratoire d'Economie des Transports, 264 p.
[2] MONTANO S. (dir.) (2000) Op. cit., p. 24
[3] WIEL M. (1999) *La transition urbaine, ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, P. Mardaga Editeur, 149 p.
[4] L'intensité est considérée ici comme la proportion d'actifs n'habitant pas dans l'agglomération où ils travaillent, tandis que la dispersion représente la part de maisons individuelles récentes occupées par des ménages dont une personne au moins travaille dans l'agglomération urbaine « restreinte », in WIEL M (1999) Op. cit.
[5] tous trois cités par ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) Op. cit., p. 30
[6] ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) Op. cit., p. 30
[7] En 1999, l'Agence d'Urbanisme prévoyait que, au rythme connu depuis plusieurs décennies, 13 % des surfaces utilisées par l'agriculture dans le périmètre du Schéma Directeur pourrait être urbanisées en une dizaine d'années, in AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1999) *Grands enjeux territoriaux de l'agglomération lyonnaise*, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Conseil Général du Rhône, Grand Lyon, 177 p.

la déconcentration des activités et des emplois est productrice de migrations domicile-travail de plus en plus grande au sein de la région urbaine de Lyon. Ces migrations, très dispersées, restent dominées par les échanges centre-périphérie, mais de nouvelles migrations alternantes banlieue-banlieue et périphérie-périphérie se consolident [1]». La déconcentration des activités et des emplois n'a, de ce point de vue, rien arrangé à l'affaire, puisque dans la plupart des cas les emplois créés en périphérie ne sont pas occupés par des actifs résidents, entraînant les phénomènes de migrations alternantes évoqués précédemment.

	1975	1990	▲
C+1ère couronne	363 000	300 000	- 63 000 (- 17%)
2ème couronne	67 000	78 000	+ 11 000 (+ 16%)
2ème couronne à 25 km	43 000	67 000	+ 24 000 (+ 56%)
25 à 45 km	17 000	28 000	+ 11 000 (+ 65%)

Tableau 51 : Migrations alternantes avec le centre et la 1ère couronne (par jour) – période 1975-1990 (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon)

Les trajets domicile-travail se font, en part relative du total des déplacements, de plus en plus en voiture au fur et à mesure que le domicile est éloigné du centre.

	Ensemble %	Lyon %	Villeur-banne %	1ère couronne Est %	1ère couronne Ouest %	2ème couronne Ouest %	2ème couronne Est %
Voiture, moto	57	44	50	**62**	**76**	**79**	**77**
Transports en commun	26	**32**	**34**	25	20	13	13
A pied	14	21	10	9	4	5	4
Vélo	3	3	6	4	-	3	6

Tableau 52 : Modes de déplacements domicile-travail sur l'agglomération lyonnaise, en fonction du lieu de résidence (Selon REVAT R., 2003[2])

- <u>un sur-équipement des ménages, une croissance des flux routiers et des nuisances environnementales</u> : l'étalement génère donc davantage de déplacements et une plus grande dépendance vis-à-vis des moyens de transports (en particulier vis-à-vis des véhicules particuliers). Le taux d'équipement des ménages en véhicules particuliers est ainsi beaucoup plus élevé en périphérie qu'en centre-ville[3]. Entre 1986 et 1995, le nombre de déplacements quotidiens a augmenté de 25 % pour une augmentation de 12% de la population. Les flux de déplacements en voiture ont augmenté de 38 % sur cette même période, se traduisant au niveau local par des impacts notables en termes de bruit et de pollution atmosphérique[4], mais également en termes d'épuisement des ressources globales (énergie notamment) et d'émissions de gaz à effets de serre.

[1] ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) Op. cit., p. 32
[2] REVAT R. (2003) *Enquête d'opinion auprès de la population de l'agglomération lyonnaise sur les déplacements - Rapport Définitif*, Tremplin Protocoles, SYTRAL, 46 p.
[3] Voir par exemple DOVAL I. (1997) Op. cit., p. 85
[4] Notons qu'en matière d'émissions de polluants atmosphériques, les chiffres sont à la baisse au cours des dernières années, du fait essentiellement des renforcements des normes européennes sur les véhicules neufs. Voir par exemple NICOLAS J-P., POCHET P., POIMBOEUF H. (2001) *Indicateurs de mobilité durable sur l'agglomération lyonnaise. Méthodes et résultats*, Recherche pour le compte de Renault, APDD, LET, 230 p. (p. 59)

Il est à noter par ailleurs que, si la plupart des flux routiers et des pollutions qui y sont liées sont imputables aux ménages périurbains, c'est davantage les résidents du centre qui en sont les victimes (Figure 70).

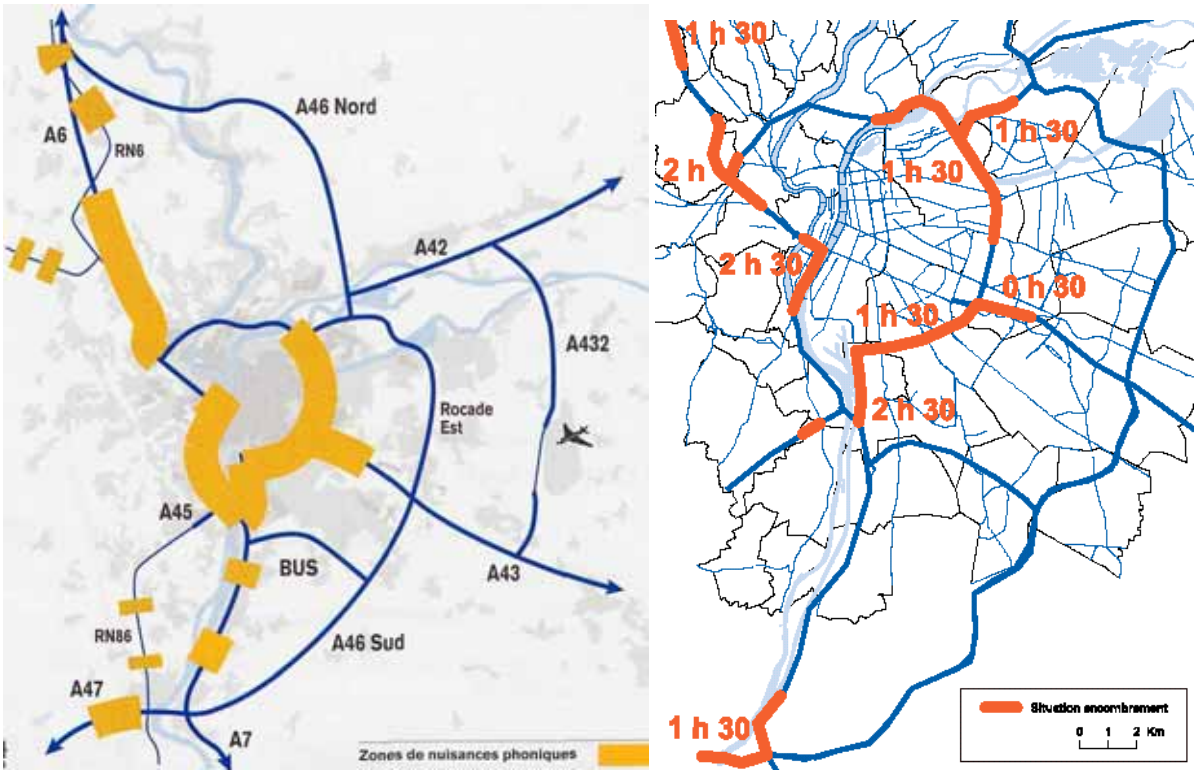


Figure 69 : Congestion du trafic routier (à droite) et nuisances sonores (à gauche) tendent à se superposer sur l'agglomération lyonnaise (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon)

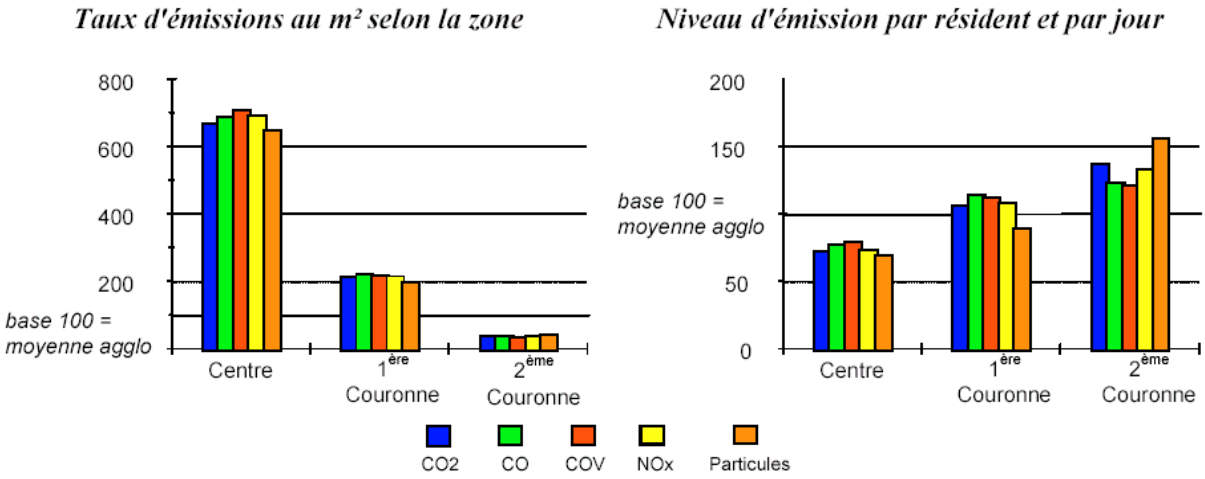


Figure 70 : La pollution atmosphérique liée aux déplacements en voiture dans l'agglomération lyonnaise : résidents « récepteurs » (centre-ville) et résidents « émetteurs » (couronnes) (d'après NICOLAS J-P., POCHET P., POIMBOEUF H., 2001)

Encart 20 : Lyon, une « automoville » ? Quelques chiffres[1]…

Sur l'agglomération lyonnaise, 95 % de l'espace public est dédié à la voiture.
75 % des actifs du Grand Lyon utilisent la voiture pour aller au travail.
En 1976, 84% des enfants de 5 à 9 ans habitant le Grand Lyon allaient à l'école à pied ; ils ne sont plus que 63 % vingt ans plus tard. Pendant la même période, la part des élèves accompagnés en voiture est passée de 14 à 33 %.
En 1995, trois voitures sur 4 n'avaient qu'un occupant dans l'agglomération lyonnaise.
A Lyon, la vitesse moyenne des voitures en centre-ville est de 17 km / h, contre 25 et 29 km / h pour les lignes de métro.
Une automobile passe plus de 95 % de son temps à l'arrêt.
Dans les grandes agglomérations françaises, 74 % des actifs travaillant dans la zone centre utilisent leur voiture lorsqu'ils disposent d'une place de stationnement allouée ; ils ne sont plus que 40 % dans le cas contraire.
Entre 1977 et 1995, le nombre de véhicules détenus ou mis à disposition des ménages lyonnais est passé de 312.000 à 516.000, soit de 0.84 à 1.07 véhicules par ménage, et de 303 à 452 véhicules pour 1000 habitants.

une consolidation de la fragmentation et de la spécialisation socio-spatiale des territoires : « Les études et observations diverses, quantitatives ou qualitatives, montrent que l'accès à la maison individuelle et sa localisation périurbaine, loin de gommer les polarisations sociales vont les consolider. Et cette consolidation des polarisations ou ségrégations socio-spatiales passe d'abord par les prix du foncier *» (*
Figure 71). « Ainsi, la périurbanisation a tendance à consolider la spécialisation sociale inhérente aux agglomérations. Mais plus important encore, cette spécialisation sociale peut se convertir en ségrégation socio-spatiale et économique par la conjonction des handicaps cumulatifs touchant les revenus des ménages, les coûts du logement (…), l'accès aux équipements de services et aux infrastructures, la localisation par rapport aux bassins d'emploi, la proximité ou non des centres administratifs et d'emploi, etc. [2]*» Sur l'agglomération lyonnaise, les prix élevés en centre-ville et l'attrait pour la maison individuelle ont ainsi tendance à amener les ménages les plus modestes à migrer dans les zones où les prix du foncier sont moins élevés, notamment en deuxième et troisième couronne, là où l'offre foncière est importante et bon marché (tandis que des poches de « pauvreté » restent visibles au sein de l'agglomération en première couronne, particulièrement dans les ZUP des années 1970) (*

- Figure 71). Phénomène longtemps lié à l'accession des classes moyennes à la propriété, la périurbanisation semble depuis plusieurs années davantage le fait des catégories modestes, repoussées vers les deuxième et troisième (voire quatrième) couronnes… Le phénomène est d'autant plus préoccupant que ces catégories modestes sont par ailleurs plus vulnérables aux fortes augmentations prévisibles des prix du pétrole dans un avenir plus ou moins proche [3].

[1] Chiffres issus de diverses sources, synthétisés dans le projet de révision du PDU (SYTRAL (2004) *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise : Projet arrêté le 11 mars 2004*, SYTRAL, 66 p.) et dans un document synthétique de communication publié par le SYndicat mixte des Transports du Rhône et de l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL (2004*) Petits enseignements sur les déplacements urbains*, SYTRAL, 34 p.)
[2] ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) Op. cit., p. 32
[3] En Île-de-France, au prix actuel de l'essence, le budget moyen consacré au transport passe de 5 % pour les ménages habitant le centre-ville à 26 % pour les ménages accédant à la propriété en grande périphérie : POLACCHINI A., ORFEUIL J-P. (1999) *Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et les transports*, Recherche Transport et Sécurité, n. 63, pp. 31-46

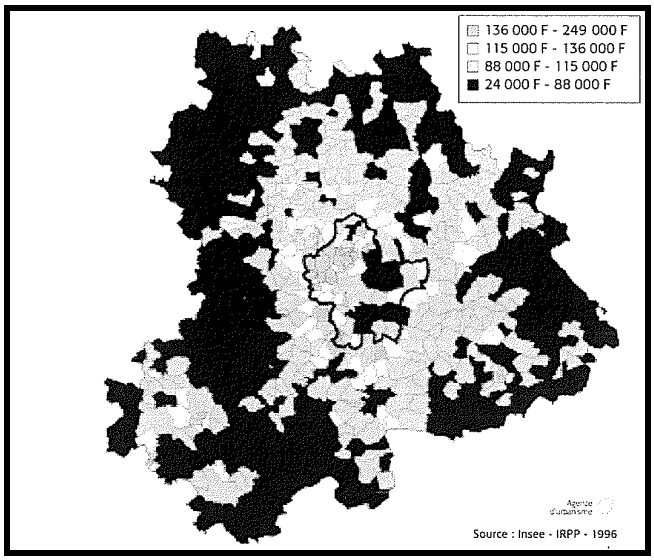


Figure 71 : Vers un éclatement social de l'agglomération lyonnaise ? Revenu net moyen des ménages en 1995 dans la région urbaine de Lyon (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000)

Autres tendances non durables : des modes de consommation fortement prédateurs de ressources et générateurs de déchets

D'autres tendances non-durables, davantage liées aux modes de vie et de consommation en général qu'à la périurbanisation en tant que tel, peuvent être notées.

La production de déchets ménagers est en augmentation nette. Bien que leur volume reste sensiblement inférieur à la moyenne nationale, et bien que leur valorisation (matière ou énergie) et leur traitement aient été améliorés, les déchets ménagers ont vu leur volume total augmenté de 14 % entre 1995 et 2002, et leur poids par habitant de 9 % sur cette période[1] (soit un passage de 390 à 435 kg par habitant et par an : Figure 72).

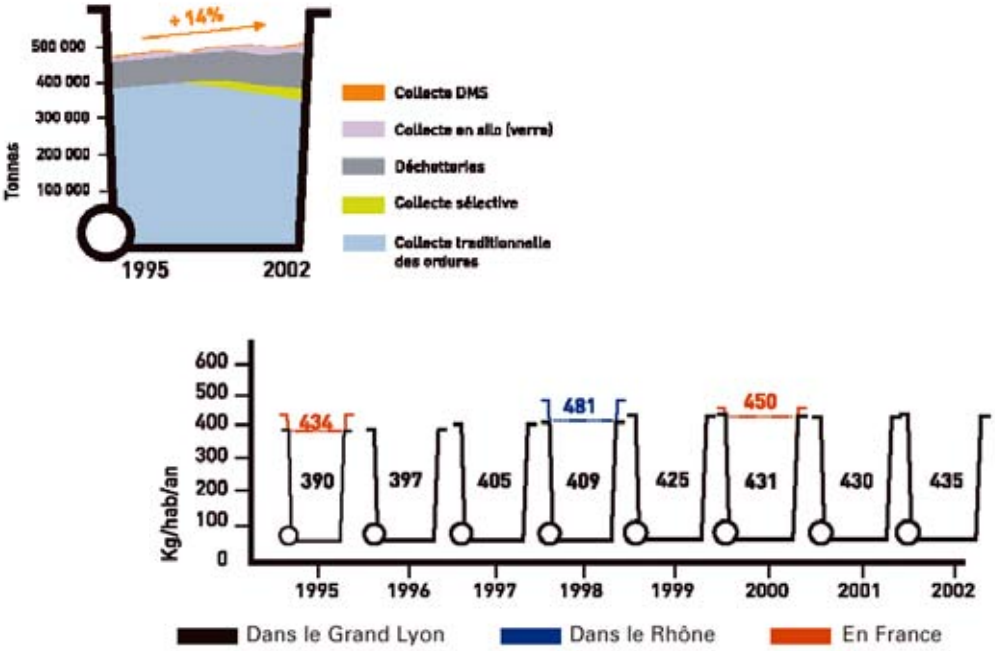


Figure 72 : Evolution des quantités de déchets ménagers produits par les habitants du Grand Lyon, entre 1995 et 2002, d'après la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004)

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004a) *Agenda 21 – Volet environnemental : les déchets*, Communauté urbaine de Lyon, 19 p.

La consommation d'énergie a également progressé. Au-delà de la consommation liée aux transports, pour partie due à l'étalement urbain, la consommation d'énergie s'est également accrue dans les domaines du logement et de l'industrie. « *Les consommations énergétiques globales de l'agglomération ont augmenté de 30 % en 11 ans : néanmoins, ce chiffre doit être relativisé car les consommations 1990 et 1997, notamment dans le domaine des transports, ont sans doute été sous-estimées* [1]».

L'empreinte écologique traduit de manière assez synthétique la consommation de ressources (cf. Chapitre 1). Le calcul effectué sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon fait apparaître pour 2002 une empreinte écologique légèrement inférieure à la moyenne nationale (4.89 ha_g/hab.[2] sur le Grand Lyon contre 5.26 ha_g/hab.[3] pour le reste de la France en 1999). Le chiffre place le Grand Lyon dans une assez bonne position par rapport à d'autres grandes villes européennes (Figure 73) ; l'empreinte écologique du Grand Lyon reste néanmoins 2.5 fois supérieure au seuil de durabilité écologique (biocapacité globale disponible par personne). Notons également que l'hétérogénéité des modes de calcul d'empreinte écologique rend jusqu'à présent les comparaisons entre villes assez difficiles ; par ailleurs, le calcul de l'empreinte écologique étant, dans le cas de Lyon, limité au périmètre du secteur administratif de la Communauté urbaine de Lyon, on peut penser que le chiffre finalement retenu est sensiblement plus faible que celui qui aurait été obtenu pour l'ensemble de la région urbaine de Lyon[4].

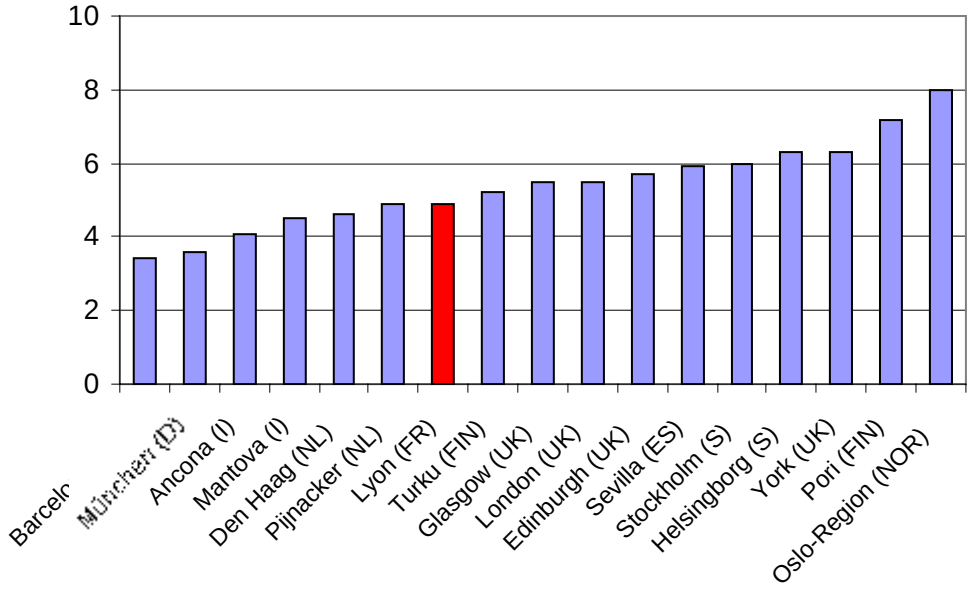


Figure 73 : Empreinte écologique du Grand Lyon et de différentes villes européennes

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004b) *Agenda 21 – Volet environnemental : l'énergie*, Communauté urbaine de Lyon, 15 p.

[2] EMPREINTE ECOLOGIQUE SARL (2004) *Rapport sur le calcul de l'empreinte écologique du territoire du Grand Lyon, 2ème partie, résumé non technique*, Communauté urbaine de Lyon, Empreinte écologique Sarl, 28 p. Voir également COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004c) *Agenda 21 – Volet environnemental : l'empreinte écologique*, Communauté urbaine de Lyon, 26 p.

[3] LOH J. (Ed.) (2002) *Rapport « planète vivante »*, WWF, UNEP, WCMC, 36 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.wwf.fr/pdf/planetviv02.pdf)

[4] Il s'agit là d'une des principales limites de l'étude menée sur le Grand Lyon : le calcul de l'empreinte écologique étant limité au périmètre du Grand Lyon, on ne prend paradoxalement pas en compte le principal phénomène de « non-durabilité » de l'agglomération : la périurbanisation au-delà des frontières de la Communauté urbaine (seconde et troisième couronne)… il est probable que l'empreinte écologique d'un habitant de la grande périphérie lyonnaise soit en moyenne nettement supérieure à celle d'un grand-lyonnais du centre.

Au final, il apparaît clairement que l'agglomération lyonnaise, profondément ancrée dans l'histoire, n'a pas échappé aux travers de l'urbanisme moderne. Conscients à la fois des menaces qui guettent l'agglomération (périurbanisation, engorgement, entropie, ségrégation socio-spatiale, etc.) tout autant que des enjeux macroéconomiques qui se trament autour d'elle (nécessité d'entrer dans le club fermé des villes globales secondaires), les responsables politiques de l'agglomération se trouvent aujourd'hui engagés dans une logique de plus en plus schizophrénique, tentant tant bien que mal de concilier volonté de rayonnement international, d'un côté, et nécessité de juguler les tendances fondamentalement insoutenables liées à ce développement...

5.1.2 De la lutte contre l'étalement urbain à l'écologie urbaine : premiers éléments de réponse aux tendances insoutenables de l'agglomération

L'étalement urbain, signe de dynamisme pour certains, jugé comme relativement positif jusqu'aux années 1970, a ensuite fait l'objet de préoccupations de plus en plus importantes de la part des acteurs publics de l'agglomération lyonnaise. Sa maîtrise est ensuite progressivement devenue le leitmotiv de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. L'organisation corollaire des déplacements urbains s'est planifiée en fonction de ce nouvel objectif, tandis que dans le même temps le Grand Lyon se saisissait de la question de l'écologie urbaine afin de mettre en cohérence ses autres domaines de compétence en matière d'environnement.

- **Des politiques sectorielles de plus en plus convergentes pour lutter contre les tendances non-durables de l'étalement urbain**

L'organisation progressive de la lutte contre l'étalement urbain dans les documents d'urbanisme : ou l'enfer pavé de bonnes intentions…

L'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, dans un document publié en 1999 faisant le bilan des grands enjeux territoriaux de l'agglomération, constatait à la lecture des différents documents d'urbanisme que le concept de limitation de l'étalement urbain « *n'était évoqué dans le SDAU*[1] *périphérique des années 1970-80 que dans le but de limiter la croissance de l'agglomération lyonnaise* [2]». Loin d'être considéré comme un élément négatif, l'étalement urbain apparaît à cette époque dans la plupart des documents officiels comme, tout au plus, une forme de « dégât collatéral » inévitable du développement économique. Comme le constate l'Agence d'Urbanisme, « *le développement sous toutes ses formes, aidé par une politique foncière active, complétée par de gros investissements publics en matière d'équipements et d'infrastructures, était considéré, dans les premiers schémas directeurs périphériques à l'agglomération lyonnaise, comme l'élément essentiel de la croissance* [3]». La mise en œuvre de cette politique entraînera inévitablement une très forte consommation de terrain, qui ne pourra commencer à être enrayée qu'à partir du début des années 1990, avec l'entrée en

[1] Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
[2] AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1999) *Grands enjeux territoriaux de l'agglomération lyonnaise*, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Conseil Général du Rhône, Grand Lyon, 177 p. (p. 19)
[3] AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1999) Op. cit., p. 25

vigueur du Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise[1] et du Plan d'Occupation des Sols de la Communauté urbaine de Lyon (1993).
De fait, l'enjeu s'est progressivement imposé dans les grandes lignes directrices de l'action publique au cours des années 1980 et, surtout, 1990. Durant cette décennie, les références à la notion de limitation de l'étalement urbain vont se multiplier, et cet objectif va (dans le principe en tout cas) fédérer de plus en plus de politiques sectorielles : le Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial (SDUC, 1994), la charte d'objectifs de la Région Urbaine de Lyon (RUL, 1994), le Programme Local de l'Habitat (PLH, 1995), les différents plans de mandat (1995-2001, puis 2001-2007), le Plan de Déplacement Urbain (PDU, 1997) et enfin la Charte d'écologie urbaine vont ainsi faire de la maîtrise de l'étalement urbain l'un de leurs objectifs.
Cette unanimité ne va pas empêcher certaines contradictions d'apparaître. Ainsi, dans le POS de 1993-94 « *les surfaces potentiellement urbanisables sont* [encore] *considérables au regard des besoins réels* [2]». Cette situation, qui favorise encore trop l'étalement urbain, devait être revue à la baisse lors de la révision du POS en 2001. Cette révision ayant été annulée par le tribunal administratif, la situation favorisant l'étalement reste d'actualité[3]. Néanmoins, le projet de Plan Local d'Urbanisme reprend dans ses grandes lignes ces orientations. Tout comme le POS annulé en 2001, le PLU affiche la volonté de préserver les espaces non urbanisés : plus de 1000 hectares sont ainsi « sauvés » de l'urbanisation, des cœurs d'îlots sont préservés, des espaces verts de proximité sont prévus. Comme le notait par exemple le CETE de Lyon en 2001 à propos du POS finalement annulé, on peut se demander si « *ce volontarisme au sein d'un périmètre limité à 55 communes ne risque pas de reporter la périurbanisation plus loin ? Il y aurait alors non seulement les mêmes problèmes (mais pas aux mêmes endroits), mais aussi une périurbanisation plus éparpillée (plus de distance parcourue)* [4]».
On retrouve là, formulée à une échelle locale, la problématique posée par les tenants de *l'ecological economics* sous l'intitulé d' « hypothèse du havre de pollution » (*pollution haven hypothesis*, cf. Chapitre 1 (1.4.2)), qu'on pourrait presque qualifier pour le coup d'hypothèse du havre d'urbanisation (*urbanization haven hypothesis* ?) : la durabilité interne d'un système ou d'un territoire peut se faire à l'encontre de la durabilité externe (ou globale). La conclusion de Marc WIEL quant à la forme particulière que recouvre l'étalement urbain à Lyon (peu intense mais très dispersé), semble confirmer pour partie cette hypothèse…

La fin des années 1990 et la confirmation de la convergence des documents d'urbanisme : vers davantage de cohérence ?

La manière sans doute la plus efficace de gérer cette situation consiste à harmoniser les objectifs entre les différents niveaux de territoires imbriqués. L'articulation entre les documents d'urbanisme va ainsi se consolider à la fin des années 1990. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et la loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) sont venues renforcer entre temps la cohérence des documents de planification, via notamment les Plans de Déplacements Urbains (PDU). Comme l'indique de manière claire et pédagogique le PDU de l'agglomération lyonnaise, « *La loi SRU donne de nouveaux outils pour la planification urbaine et repositionne les PDU dans l'ensemble des démarches de planification :*

---

[1] « *Le concept de limitation de l'étalement urbain ne prend son véritable sens qu'à partir du Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise (1992)* », in AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1999) Op. cit., p. 19
[2] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004d) *Plan Local d'Urbanisme : Zoom n. 2,* Grand Lyon, 12 p.
[3] Le POS du Grand Lyon, adopté en 1993, a vu son projet de révision annulé en 2001 par le tribunal administratif : c'est donc le POS de 1993 qui est encore aujourd'hui appliqué au territoire de l'agglomération lyonnaise jusqu'à son remplacement prochain par le PLU.
[4] CENTRE D'ETUDE TECHNIQUE DE l'EQUIPEMENT DE LYON (2001) *Synthèse bibliographique sur le périurbain : du périurbain à l'urbain émergent*, CETE Lyon, 17 p. (p. 14)

- *le SCoT (Schéma de cohérence territoriale), qui remplace aujourd'hui le schéma directeur, définit la cohérence de l'aménagement du territoire, en incluant la problématique des déplacements dans une approche à long terme;*
- *le PDU définit la politique de déplacements, avec des objectifs et des actions à court et moyen terme.*

Le Plan local d'urbanisme (PLU) a également une nouvelle portée dans le domaine des déplacements, à travers son Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) ne prévoyait qu'une prise en considération des orientations du PDU dans le Plan d'occupation des sols (POS), pour la délimitation des zones d'urbanisation nouvelle. Désormais, le PLU doit être compatible avec le PDU, par exemple sur les questions relatives au stationnement.

Le PDU doit aussi être compatible avec la Directive territoriale d'aménagement (DTA), le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et le SCoT, lorsqu'ils existent. Sur l'agglomération lyonnaise aujourd'hui, seul le PRQA a été approuvé. Le SCoT est en cours d'élaboration, son approbation est envisagée pour 2006/2007, et l'avant projet de DTA date de juillet 2003.

L'élaboration du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'agglomération lyonnaise a été lancée le 15 avril 2003. Il n'a pas de lien réglementaire avec le PDU [1]».

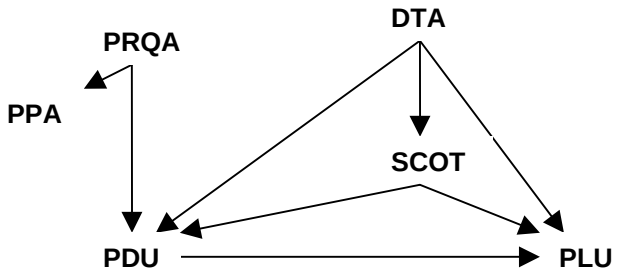


Figure 74 : Les liens de compatibilité à respecter entre les documents de planification, tels que rappelés dans le PDU du Grand Lyon (SYTRAL, 2004)

On assiste ainsi, sur le papier, à un double effort de cohérence : entre différentes politiques sectorielles (PRQA, PDU, ScoT), mais aussi entre différentes échelles territoriales (DTA, SCoT, PDU).

- **L'écologie urbaine : un premier pas vers le développement durable ?**

Au-delà des phénomènes directement liés à la périurbanisation, le Grand Lyon s'est lancé très tôt dans une politique de gestion intégrée de l'environnement. L'écologie urbaine a ainsi bénéficié à la fin des années 1980 d'une impulsion politique marquée au sein de la Communauté urbaine de Lyon. Michel NOIR, à l'époque maire de Lyon et président de la Communauté urbaine, a inscrit dès cette époque l'écologie dans les priorités de son mandat : la promesse se concrétisera par la création spécifique d'une Mission chargée des questions d'écologie urbaine, rattachée à la Direction Générale au Développement Urbain.

De l'écologie urbaine…

La réalisation d'une charte d'écologie urbaine, dont la première mouture fut finalement publiée en 1992, dans la lignée de la Conférence de Rio, est venue concrétiser cet engagement via la conception d'un plan d'actions dans les différents domaines traditionnels de l'environnement urbain. Cette première charte couvrait une période de quatre ans (1992-95)

[1] SYTRAL (2004a) Op. cit., pp. 5-6

et fut renouvelée en 1997 avec la réalisation d'un nouveau plan d'actions couvrant cette fois-ci une période de cinq ans. Un système de suivi de la réalisation des objectifs a été mis en place dans les deux cas grâce à la création d'un Observatoire de l'environnement dont l'un des objectifs consistait spécifiquement à évaluer l'état d'avancement des actions planifiées dans le cadre de la charte.

	Plan d'action 1992 – 1995	**Plan d'action 1997 – 2001**
durée	3 ans	4 ans
intitulé	Charte d'écologie urbaine	Charte d'écologie urbaine : « Agir pour l'environnement »
Nombre de thématiques	8	10
Intitulés des thématiques (nombre d'actions)	Energie (5) Eau (21) Déchets (10) Air (9) Risques (15) Bruit (14) Espaces naturels et agricoles périurbains (19) Végétal urbain (12)	Energie (6) Eau (13) Déchets (9) Air (10) Risques (10) Bruits (9) Territoires périurbains (12) Territoires urbains (15) Observatoire de l'environnement (5) Information (14)
Nombre total de fiches actions	105	103
Réalisation des objectifs à terme	81 %	79 %

Tableau 53 : Domaines d'action des chartes d'écologie urbaine du Grand Lyon

La charte d'écologie urbaine vise ainsi « *à assurer la cohérences des actions entreprises au service de l'environnement et à optimiser la nécessaire transversalité entre acteurs intervenant dans leur mise en œuvre* [1]». Le Tableau 53 illustre les principales thématiques abordées dans les deux chartes d'écologie du Grand Lyon. On peut constater que ces champs d'action recouvrent une bonne partie des compétences propres de la Communauté urbaine dans le domaine des services urbains (eau, propreté - déchets, voiries, développement urbain). La Mission écologie coordonne la rédaction et le suivi de la charte en partenariat avec les autres services directement concernés par ces thématiques. Elle complète par ailleurs ce dispositif de compétences propres en « portant » directement un certain nombre de sujets (via des chargés de mission spécifiques) comme les risques, la qualité de l'air, l'énergie, le bruit, l'éducation à l'environnement ou encore les espaces péri-urbains. De nombreuses actions dans ces domaines sont déléguées, pour tout ou parties, à des organismes partenaires, associations ou autres (financement d'actions pédagogiques ou de suivi environnemental comme la qualité de l'air par exemple).

On peut noter que ces domaines d'action sont plus ou moins développés selon le niveau de territorialisation de la problématique (incidence locale) ou le degré de compétence propre du Grand Lyon. Ainsi, le problème énergétique est-il abordé de manière très partiel, sous l'angle des domaines de compétence propres du Grand Lyon en la matière : optimisation énergétique des bâtiments communautaires, amélioration du rendement énergétique des usines d'incinération, valorisation du biogaz des CET… Au contraire, concernant la gestion

[1] Propos d'Etienne TÊTE, ancien vice-président chargé du développement durable et de l'écologie urbaine, en introduction au bilan de la seconde Charte d'écologie urbaine : COMMUNAUTE URBAINE DE LYON / OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT (2002) C*harte d'écologie urbaine 1997-2001, bilan de 5 ans d'actions*, Communauté urbaine de Lyon, 134 p.

des déchets ou de l'eau, qui sont des problèmes territorialisés et relevant du domaine de compétence du Grand Lyon, les actions sont, en toute logique, davantage développées.

…au développement durable

Les deux chartes d'écologie urbaine ont permis de commencer à aborder de manière transverse et intégrée les différentes thématiques liées à l'environnement urbain. Cet effort de décloisonnement des services et de consultation avec les partenaires extérieurs a été considéré dès son lancement comme une première participation de la Communauté urbaine de Lyon à la résolution des enjeux globaux évoqués à Rio de Janeiro. La seconde mouture de la charte d'écologie, datée de 1997, fait même explicitement référence au développement durable. Cette seconde version de la charte sera même baptisée de manière un peu opportuniste « Agenda 21 [1]», sans pour autant que la démarche ne soit jamais vraiment considérée comme un véritable Agenda 21 local au-delà des frontières de l'agglomération. Car si, sur la forme du document, quelques ingrédients permettent effectivement de rapprocher charte d'écologie et Agenda 21 local (état des lieux, identification des enjeux, stratégie déclinée en plan d'action, système d'observation et de suivi des actions engagées, démarche itérative…), pour pouvoir prétendre de manière crédible à l'intitulé d'Agenda 21 local il manquait sans doute à la charte un certain nombre de qualités : une approche plus transdisciplinaire intégrant en particulier les dynamiques socio-économiques, un processus de concertation et de prise de décision davantage ouvert sur la société civile (allant jusqu'aux citoyens), ou encore un portage technique et politique plus « central ».

Essuyant quelques plâtres, souffrant probablement d'un positionnement trop « technique » dans l'organigramme du Grand Lyon, mais capitalisant en contre-partie une expérience méthodologique non négligeable, les acteurs de la mise en œuvre des deux chartes d'écologie urbaine auront au final permis tout au long des années 1990 de préparer le terrain pour le développement durable. Tirant leçon de cette expérience, le concept va ainsi progressivement faire son entrée dans les discours et les politiques du Grand Lyon, jusqu'à devenir l'un des leitmotiv de l'action communautaire…

5.1.3 Le développement durable au-delà des paroles : des discours aux outils de mise en oeuvre

La demande politique pour « davantage de développement durable » s'est faite progressivement au sein de la Communauté urbaine de Lyon. Si le terme est encore peu présent dans le plan de mandat 1995-2001, il va par contre devenir central dans le mandat suivant, illustrant un intérêt grandissant de la part des élus – intérêt qui s'était déjà manifesté de manière diffuse mais de plus en plus récurrente dans le courant des années 1990. Cet élan politique va se traduire par plusieurs actions, dont la participation à certains réseaux, l'organisations de diverses manifestations, la réalisation d'études, le recentrage progressif des documents de planification autour de la notion de développement durable, puis finalement la création d'une cellule opérationnelle spécifiquement dédiée au développement durable et à l'Agenda 21 local du Grand Lyon...

[1] « *Ce document constitue en outre l'agenda 21 du Grand Lyon, c'est à dire le recueil des actions qui accompagneront l'entrée du Grand Lyon dans le 21ème siècle afin de contribuer à son développement durable* » in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (1997) *Agir pour l'environnement : charte d'écologie urbaine. Présentation du plan d'actions 1997-2001*, Communauté urbaine de Lyon, 43 p. (p. 6) Notons par ailleurs que l'intitulé « Agenda 21 » figurait sur la couverture de la seconde charte d'écologie, accolé a à la mention « charte d'écologie urbaine »

- **Le développement durable à la fin des années 1990 : une demande politique émergente**

La référence au développement durable remonte, comme nous l'avons évoqué, à la mise en œuvre de la première charte d'écologie urbaine. Ce discours s'est d'ailleurs recentré de manière plus explicite autour de la notion de développement durable dans la seconde charte, en 1997. Le développement durable va ensuite progressivement sortir du carcan de l'écologie urbaine à partir de la fin des années 1990. Moins fédérateur que le thème de la lutte contre la périurbanisation, il va néanmoins s'insérer de manière plus ou moins visible dans différents documents de planification, aidé en cela par un contexte législatif porteur : le PDU fait ainsi référence au développement durable, tout comme le projet de révision du POS, ainsi que le projet de PLU qui lui sera substitué et qui, via la loi SRU, exige que les intentions générales quant à l'évolution de l'agglomération soient exposées dans un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Plusieurs politiques sectorielles vont ainsi progressivement faire référence au concept (écologie, urbanisme, déplacements), avant qu'un saut hiérarchique et stratégique soit finalement opéré, notamment dans le cadre du projet d'agglomération lancé sous la mandature de Raymond BARRE.

Le développement durable : un enjeu émergent dans le contrat d'agglomération

La réflexion sur le contenu du contrat d'agglomération s'est en grande partie construite à la Communauté urbaine de Lyon via une démarche de prospective intitulée Millénaire 3 (pilotée à l'origine par une instance technique spécifiquement créée pour l'occasion, et rattachée à la Direction Générale (DG) : la Mission prospective et stratégie d'agglomération). Cellule de réflexion, de projection dans l'avenir, d'élaboration de stratégies, la démarche Millénaire 3 est basée également sur un dialogue avec les acteurs du territoire [1].

C'est donc dans cet esprit que des journées de prospectives furent organisées à partir de 1997-98, aboutissant à l'identification de 5 enjeux majeurs pour l'agglomération lyonnaise, dont l'un consiste à « *Contribuer à la pérennité de l'écosystème Terre par la qualité de l'écosystème urbain* [2]».

La création du Conseil de Développement, qui, conformément aux préconisations de la LOADDT, doit permettre à la société civile de participer au processus de contractualisation et à l'élaboration du projet de contrat d'agglomération, va calquer son fonctionnement sur cette première réflexion ; les groupes de travail (GT) constitués vont alors reprendre au fil du temps, et à peu de chose près, les cinq grands axes évoqués. En réponse notamment à l'enjeu pré-cité concernant la pérennité des écosystèmes, un groupe de travail (GT1), constitué en 1999, va ainsi se voir confier la double charge de réfléchir à la question du développement durable et de proposer des actions dans le cadre d'un futur Agenda 21 communautaire.

Profitant de ce premier élan, la Mission chargée de la prospective et de la stratégie d'agglomération va engager certains travaux plus approfondis sur la question du développement durable. Une enquête auprès des acteurs du territoire permettra d'identifier les différentes perceptions s'opposant sur cette question[3], tandis qu'un travail au sein des

---

[1] Raymond Barre exprimait en ces termes sa volonté : « *En lançant la démarche Millénaire 3, je pensais que mon rôle d'homme politique était de fixer clairement le cap à suivre, d'affirmer, sur la durée, une volonté de construire un projet d'agglomération qui soit une véritable vision politique, mais aussi de m'appuyer sur les acteurs, forces vives et société civile, pour nourrir le processus d'élaboration du projet, redonnant de la sorte toute sa place au débat public contradictoire. Rôle prééminent du politique et ouverture sur la société sont indissociables* ». Extrait du discours de Raymond BARRE, non daté (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.millenaire3.com/rubriques.php?sm=DE.2_3)

[2] MILLENAIRE 3 (1998) *Les défis à relever. Rapport au comité des sages du 22 juin 1998*, Démarche prospective, Communauté urbaine de Lyon, 17 p.

[3] Une synthèse de l'étude en question fut finalement publiée par la Mission prospective en 2002, FACK G. (2002) *le développement durable : un impératif difficile à mettre en œuvre*, Millénaire 3, Grand Lyon prospectives, Les notes, n. 3, 8 p.

services, mené par l'agence régionale Rhônalpénergie-Environnement, aboutira en 2000 à un premier diagnostic des politiques de la Communauté urbaine de Lyon vis-à-vis des critères du développement durable[1].
Basé pour partie sur le travail engagé dans le cadre de la démarche Millénaire 3[2], le contrat d'agglomération retiendra au final 21 priorités : un chiffre qui aurait pu laisser présagé que le contrat d'agglomération serait finalement un Agenda 21 local, comme suggéré par la LOADDT… ce qui au final ne sera pas le cas.
Ce long travail de réflexion, sans doute arrivé trop tard dans le courant du mandat, n'aura donc pas eu le temps d'aboutir à un engagement plus ferme de la part de l'exécutif du Grand Lyon. Il aura tout de même permis de préparer le terrain et d'ancrer progressivement le développement durable comme un élément incontournable des politiques à venir. La signature de la charte d'Aalborg à la fin des années 1990 viendra de ce point de vue sceller de manière symbolique la volonté d'engagement de la Communauté urbaine de Lyon dans une politique de développement durable.

Du contrat d'agglomération au nouveau plan de mandat : le développement durable au cœur (et en périphérie !) des discours

Les élections municipales de 2001 ont vu s'opérer un renversement de la majorité élue au sein du conseil municipal de la Ville de Lyon – renversement qui s'est ensuite traduit par un changement de présidence au sein de la Communauté urbaine. L'arrivée de Gérard COLLOMB et de son équipe à la tête de l'exécutif grand-lyonnais n'a pourtant pas remis en cause la politique initiée par leurs prédécesseurs en matière de développement durable. Au contraire, l'invocation du développement durable sous toutes ses formes dans le plan de mandat[3] montre une apparente volonté de prolonger l'effort et, surtout, de le concrétiser.
Le discours est cependant, de ce point de vue, assez ambigu : la première partie du plan de mandat fait explicitement référence au développement durable et solidaire de l'agglomération, décomposant en trois parties les exigences économiques, environnementales et sociales nécessaires à une telle perspective. Le développement durable se retrouve donc en « tête de chapeau » de l'action communautaire à venir. Le volet économique ne fait pourtant pas référence au développement durable, tandis qu'au contraire le terme revient en force dans le second volet, qui concerne quant à lui la « qualité de la vie » et, précisément, le « développement durable ». La notion d'Agenda 21 n'apparaît paradoxalement que comme une sous partie d'un sous-chapitre intitulé « *un environnement valorisé pour préserver la qualité de vie* » ; l'Agenda 21 est ainsi présenté comme devant être, dans ce contexte restreint, un simple outil « *au service de l'environnement* ».
Invoqué, en tant que principe, comme ligne directrice de l'action communautaire, le développement durable se voit donc relégué au stade de sa mise en œuvre au second (troisième ? quatrième ?) plan, en lieu et place de la charte d'écologie…

Le développement durable : élément de consensus au sein d'un exécutif fragile et vecteur de consolidation des rapports entre les communes

Si le développement durable apparaît dans le plan de mandat avant tout comme un principe fédérateur, c'est sans doute en partie du fait de la capacité du concept à réunir des acteurs

[1] RHONALPENERGIE-ENVIRONNEMENT (2000) *Diagnostic de la politique du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable*, Rapport final, Rhônalpénergie-Environnement, Agora, Grand Lyon, 41 p.
[2] L'ensemble des réflexions menées dans le cadre de Millénaire 3, via notamment le Conseil de développement, ont été reprises et synthétisées aux « Assises de la métropole », à l'automne 2000, avant d'être consignées dans un document intitulé " projet de développement global" qui aura servi ensuite de base à la négociation du contrat d'Agglomération avec l'Etat et la Région…
[3] Pour mémoire, la référence au développement durable apparaît à 24 reprises dans le plan de mandat 2001-2007, in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit.

d'origines diverses autour d'un mot d'ordre consensuel. Il convient à ce titre de préciser que l'arrivée de Gérard COLLOMB à la tête de l'exécutif du Grand Lyon s'est faite dans un contexte difficile, puisque le parti socialiste n'était pas majoritaire au conseil communautaire. L'avis du principal intéressé quant à la capacité du développement durable à unir des élus de tendances opposées est de ce point de vue assez évocateur ; dans une interview, Gérard COLLOMB tenait ainsi les propos suivants : « *l'exécutif de la Communauté urbaine de Lyon compte 155 membres. J'étais minoritaire quand je me suis présenté à la Présidence du Grand Lyon et il n'en reste pas moins que j'ai réussi à obtenir une majorité. Notre dernier budget a été adopté par 115 conseillers, une vingtaine s'est abstenue et une quinzaine a voté contre. Je crois sincèrement que nous avons rassemblé autour de ces problématiques de développement durable, de respect des territoires, et nous avons réussi à maintenir une cohésion dans l'agglomération lyonnaise. Oui, la problématique du développement durable unit* [1]».

Elément de consensus, le développement durable apparaîtra également dès le début de mandat comme une bonne opportunité afin de « retisser » les liens entre les différents acteurs du territoire grand-lyonnais – et en particulier entre les communes et la Communauté urbaine. Le regroupement géographique de certaines communes via le processus des « conférences des maires », visant notamment à ressouder les liens entre le Grand Lyon et les communes, va de ce point de vue s'avérer une autre opportunité de faire avancer la question du développement durable.

Cette invocation répétée du développement durable ne pouvait évidemment pas restée lettre morte. L'impulsion politique va se consolider dès le début du mandat avec l'embauche de Geneviève ANCEL, nommée conseillère technique chargée des questions de développement durable auprès du cabinet du président, et qui va avoir un rôle important dans la cristallisation progressive des acteurs et des intérêts autour de la question du développement durable. C'est notamment sous l'impulsion de cette dernière que l'intérêt politique va se préciser au sein de la Communauté urbaine de Lyon au gré de certains événements de portée internationale. Deux conférences portant sur le développement durable se sont ainsi tenues à Lyon au début du nouveau mandat[2], confortant les élus (au premier rang desquels Gérard COLLOMB) dans l'idée que le développement durable devait être une priorité incontournable des politiques à venir. Le pré-sommet régional de Johannesburg portant sur le thème de l'habitat social et de la santé publique, organisé les 15 et 16 juillet 2002 vaudra notamment au président du Grand Lyon et maire de Lyon de se voir remettre un prix symbolique lors de la Conférence de Johannesburg (au même titre que les maires des villes organisatrices des trois autres pré-sommets : Shanghai, Curitiba et Durban). Le déplacement à Johannesburg d'une délégation du Grand Lyon a sans doute, de ce point de vue, constitué un déclic important.

- **Des paroles à l'action : le développement durable en pratique à travers l'Agenda 21 local**

Bénéficiant d'une longue expérience dans le domaine de la planification écologique, signataire de la charte d'Aalborg, ayant déjà lancé une étude d'évaluation de ses politiques en matière de développement durable, organisatrice de meetings internationaux sur la question du développement durable, invitée à la conférence de Johannesburg afin de

[1] Interview de Gérard COLLOMB dans FOLLENFANT T. (2003) *Le développement durable : 21 maires s'engagent*, Le Cherche Midi, 231 p.

[2] tenu du 21 au 23 février 2002, le forum *Dialogues pour la Terre*, organisé en partenariat avec Green Cross International, avait pour sous-titre « *Mondialisation et développement durable, l'éthique est-elle le chaînon manquant* ? ». Le Pré-sommet régional préparatoire à la Conférence de Johannesburg et portant sur le thème de l'habitat social et de la santé publique, fut quant à lui organisé par l'UNITAR et le CIFAL, les 15 et 16 juillet 2002 à Lyon.

témoigner de ses expériences, et fort d'un nouvel exécutif qui a ouvertement annoncé sa volonté d'être exemplaire dans sa façon de mettre en place son Agenda 21 local [1], on était décidément en droit d'attendre de la Communauté urbaine de Lyon qu'elle mobilise les moyens nécessaires pour atteindre des objectifs ambitieux en matière de développement durable.
Dans les faits, le développement durable est surtout apparu en interne (dans les premiers temps en tout cas) comme une opportunité de décloisonnement entre services, ce qui s'est rapidement traduit par la mise en place d'une cellule de suivi de l'Agenda 21 inter-reliée avec les différentes directions via un réseau de correspondants développement durable.

Une cellule de suivi opérationnelle et transversale : la Mission Agenda 21

A l'instar de nombreuses collectivités, la Communauté urbaine de Lyon a en premier lieu décidé de concrétiser son engagement dans une démarche de développement durable par la restructuration des services autour d'une cellule spécifiquement chargée de coordonner les actions relatives au déroulement de l'Agenda 21 local. La Mission Agenda 21 a ainsi vu le jour de manière opérationnelle avec l'embauche au mois d'avril 2003 d'une personne chargée de son animation. Cette décision répond aux engagements pris dans le plan de mandat par le nouvel exécutif[2]. La Mission en question est intégrée (parmi d'autres Missions[3]) à la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA), ancienne Mission rattachée à la Direction Générale des Services et promue Direction sous l'impulsion du nouvel exécutif[4]. La DPSA est toujours rattachée à la Direction Générale des Services et a en charge un certain nombre de dossiers, dont ceux reliés au projet d'agglomération et à l'animation de la démarche Millénaire 3, notamment à travers le Conseil de développement.
Bien qu'elle n'ait pas véritablement été dotée des *« moyens renforcés* [5]» promis, la Mission Agenda 21 est, par contre, et conformément à ce que prévoyait le plan de mandat, « *hiérarchiquement indépendante des services opérationnels* ». Cette position stratégique et transverse, proche de la Direction Générale, traduit semble-t-il la volonté de tirer des leçons de la charte d'écologie, dont le travail était parfois mal perçu du fait du positionnement cloisonné du service qui en était porteur (la Mission écologie urbaine). Les faibles moyens alloués à la Mission s'expliquent pour partie par la volonté de diffuser une culture du développement durable au sein même des services par la mise en place d'un réseau de correspondants développement durable, véritables relais de la mission au sein des différentes directions : une volonté déjà clairement affichée par le plan de mandat qui comptait par ce biais favoriser « *la promotion d'une culture partagée du développement durable dans les différents services du Grand Lyon*[6] ».

[1] Le plan de mandat précise effectivement que l'un de ses objectifs consiste à « *mettre en œuvre un Agenda 21 local exemplaire au service de l'environnemen*t » , in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) Op. cit. p. 25
[2] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, (2001) Op. cit. p. 25
[3] notamment les Missions consacrée à l'espace des temps, à la concertation, à la coopération décentralisée ou encore au réseau des villes – intercommunalités.
[4] Pour expliquer cette évolution, Patrick LUSSON, alors directeur de la DPSA et ancien responsable de la Mission Prospective et Stratégie, affirmait que le message de Gérard COLLOMB lors de son arrivée à la présidence de la Communauté urbaine se résumait à peu de chose près à dire, à propos notamment du projet Millénaire 3, « *Barre l'a pensé, on va le faire* » : propos recueillis lors d'une présentation de l'historique de la DPSA par Patrick LUSSON, en réunion de coordination de la DPSA du 13 juin 2003.
[5] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, (2001) Op. cit. p. 25
[6] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, (2001) Op. cit. p. 25

Encart 21 : Les étapes de l'Agenda 21 grand-lyonnais (d'après le pré-projet de la Communauté urbaine de Lyon daté de septembre 2004 - extraits[1])

« *De nombreux acteurs participent à l'élaboration de l'Agenda 21 communautaire et cela, depuis maintenant presque 3 ans :*

◆*2001 : Les élus inscrivent dans le Plan de Mandat la volonté de s'engager dans le développement durable et de produire un Agenda 21.*

Le président du Grand Lyon est référent sur ce projet. C'est en Bureau que sont prises les décisions vis-à-vis de l'Agenda 21 communautaire. La Mission Agenda 21 présente le projet en cours d'élaboration dans les Pôles, et auprès de la Commission Proximité, ressources humaines et environnement.

◆*2001 : Le Conseil de développement est mis en place.*

Un Groupe de travail Agenda 21 se constitue. Il fonctionne avec des réunions plénières et des temps d'ateliers plus spécifiques qui sont animés par le président et le rapporteur du groupe. Il regroupe entre 120 et 80 personnes par an. Il donne des avis et propose des pistes d'actions pour l'Agenda 21 communautaire.

◆*2003 : La Mission Agenda 21 est créée au sein de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération. Un chargé de mission a en charge :*

- d'animer et de coordonner le projet Agenda 21,
- de mettre en place un groupe de correspondants développement durable,
- d'accompagner les services dans la prise en compte du développement durable,
- d'impulser des démarches de développement durable : Val de Saône, Vallée de la chimie, Anneau bleu, etc.

◆*2003 : Le groupe des correspondants développement durable est constitué. Il regroupe une trentaine de cadres provenant de l'ensemble des Délégations et des Directions du Grand Lyon (…).*

◆*2003 : Rencontre avec les communes.*

Afin de prendre en compte les attentes des communes, la Mission Agenda 21 a présenté la démarche Agenda 21 à l'ensemble des communes du Grand Lyon aux 9 Conférences des maires (instance de débat et réflexion entre communes et Grand Lyon).

◆*2004 : Rencontre avec les communes.*

Une veille développement durable est organisée auprès de 29 communes du Grand Lyon afin de préciser ensemble les enjeux et les actions développement durable à inscrire dans l'Agenda 21 communautaire.

◆*2004 : Le Conseil de développement propose une liste d'actions (70 actions) à intégrer dans l'agenda 21 communautaire*

◆*2004 : Le groupe des correspondants développement durable élabore un guide pratique développement durable pour les services. Les services font remonter à la Mission Agenda 21 les actions développement durable susceptibles d'être intégrées dans le projet.*

◆*2004 : Rencontre avec les acteurs locaux et les citoyens*

Organisation de la semaine développement durable (juin 2004) par les élus et animée par l'ensemble des services du Grand Lyon, du Conseil de développement et des associations locales.
Organisation d'une dizaine de débats réunissant 500 personnes ».

« *Afin de préciser la politique de développement durable communautaire, il est proposé un premier document 'Agenda 21 cadre' permettant de définir le développement durable via une 'Charte du développement durable du Grand Lyon' ainsi que les modalités de la démarche 'Agenda 21 Grand Lyon' dans laquelle nous allons nous inscrire* ».

« *Le document 'Agenda 21 cadre' communautaire sera nourri tous les ans d'un document d'étape qui fera référence aux éléments suivants :*
- Suivi et avancé des actions engagées dans l'Agenda 21 Cadre,
- Proposition de nouvelles actions à inscrire au regard du processus Agenda 21,
- Bilan de la semaine du développement durable et proposition de la nouvelle thématique engagée pour l'année à venir ».

L'Agenda 21 cadre est constitué d'une charte de développement durable et d'un plan d'actions visant à « *promouvoir un développement durable au service de tous :*
- *Producteur de richesse mais aussi d'emplois,*

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, (2004) *Document de travail : Agenda 21 cadre – Version 1 – 24 septembre 2004 - Dossier de présentation*, Mission Agenda 21 du Grand Lyon, DPSA, 34 p.

- *Capable d'intégrer tous les habitants dans des conditions évidentes de justice sociale, d'écoute, de reconnaissance et de participation,*
- *Générateur d'une meilleure qualité de vie et d'un environnement préservé ; et économe en ressources naturelles,*
- *Ouvert à la diversité et au débat public ».*

Les correspondants développement durable : cheville ouvrière du développement durable ?

C'est toujours dans l'esprit du plan de mandat qu'une trentaine de correspondants développement durable furent nommés officiellement au courant de l'automne 2003 au sein des principaux services de la Communauté urbaine de Lyon concernés par les questions de développement durable. Le choix des correspondants s'est fait suite à un premier diagnostic réalisé dans le courant de l'été 2003 qui visait à faire un état des lieux des pratiques relevant plus ou moins directement d'une démarche de développement durable ; la plupart des correspondants ont ainsi été nommés par leur direction en fonction souvent de leur sensibilité ou de leur implication déjà effective dans des actions touchant au développement durable. Une lettre de mission du Directeur Général des Services est venue officialiser ce statut de « correspondant développement durable ».

Encart 22 : Fonction et mission des Correspondants Développement Durable (lettre de mission du DGS du Grand Lyon, 2003)

« *Un correspondant Développement Durable est une personne rattachée à une direction, un service du Gand Lyon, désigné par son Chef de service, en accord avec le Directeur Général. Il est mandaté par sa hiérarchie, qu'il représente dans les séances de travail.*
Il a les fonctions suivantes :

⇒ *il est le* ***relais direct du service auquel il est rattaché auprès de la mission Agenda 21 et du groupe CDDLyon*** *: il transmet les avis et décisions de son service au groupe CDDLyon et à la mission Agenda21 ; il recense les réactions des collaborateurs de son service, identifie les besoins et questions internes à son service et les fait connaître à la mission Agenda 21.*

⇒ *il est* ***porteur de la démarche développement durable et Agenda 21 au sein de son service*** *: il est chargé de diffuser, dès réception, les productions du groupe CDDLyon au sein de son service et de s'assurer que sa hiérarchie et / ou ses collaborateurs ont pris connaissance des informations, voire réagissent.*

⇒ *il* ***participe à l'élaboration d'une vision du développement durable*** *pour les services du Grand Lyon et* ***co-produit un outil d'analyse des politiques et des projets*** *au regard du développement durable. Ce travail requiert une réflexion à la fois conceptuelle et opérationnelle.*

⇒ *il est le* ***correspondant sur lequel la mission Agenda 21 s'appuie*** *si elle a besoin d'informations, de données, de réponses à des questions, concernant la direction, sa politique et ses actions : il pourra notamment être mobilisé, en dehors des travaux de groupe, comme appui technique, opérationnel, lors de la phase test de la grille*

⇒ *il consacrera deux demi-journées par mois aux travaux de groupe* ».

Au total, une trentaine de personnes ont ainsi été nommées « correspondants développement durable » et font officiellement parti du groupe de travail interne intitulé « CDDLyon ». Dans la première phase de lancement de la démarche (fin 2003, début 2004) une réunion des correspondants a été organisée environ toutes les deux à trois semaines.

Comme on le constate à la lecture de ces quelques pages, le développement durable a mis un certain temps à s'immiscer au sein des institutions lyonnaises. Il va sans dire que la lutte contre les tendances manifestement insoutenables du développement urbain avait néanmoins commencé à s'organiser bien avant que la référence au développement durable ne se généralise dans les discours. Le développement durable semble néanmoins sur le point

de devenir un objectif fédérateur, traduisant un besoin de plus en plus souvent révélé de décloisonnement des politiques sectorielles afin de lutter contre ces tendances insoutenables. Objectif consensuel, apte à devenir le leitmotiv de l'action communautaire (comme l'illustre le plan de mandat), le développement durable fait pourtant encore peur. Bien que le terme soit de plus en plus invoqué de toutes parts en tant que principe fédérateur, l'Agenda 21 local reste paradoxalement encore assez limité, assimilé le plus souvent à une forme de charte d'écologie urbaine améliorée. Loin d'être l'élément central de la politique du Grand Lyon, susceptible de couvrir toutes les dimensions de l'action communautaire, l'Agenda 21 demeure donc dans un premier temps assez timide dans ses ambitions. Il faut dire qu'on ne change pas en si peu de temps des habitudes acquises depuis des décennies ; et ce n'est pas pour rien que l'un des enjeux centraux de l'Agenda 21 du Grand Lyon consiste précisément à sensibiliser en interne les différentes parties prenantes afin de les rallier à la cause du développement durable. Au-delà de la politique de projets d'aménagement exemplaires (projets Confluence et Carrée de soie[1] par exemple), visant à démontrer la faisabilité de nouveaux modes de faire, c'est aussi via le réseau de « correspondants développement durable » (groupe CDDLyon) que cet effort de « tissage de toile » va se concrétiser au sein de la structure administrative de la Communauté urbaine…

5.2 L'OQADD du Grand Lyon : outil d'évaluation ou outil d'appropriation du développement durable ?

L'appropriation du concept de développement durable au sein de la structure administrative s'est en effet rapidement avérée un objectif central pour la Communauté urbaine de Lyon. Dans une note de service, la Mission Agenda 21 formulait l'enjeu en ces termes : « *Comme le démontrent les expériences des autres collectivités européennes, c'est par un temps long d'apprentissage d'une culture commune de développement durable que le Grand Lyon pourra s'engager pleinement dans une politique de développement durable ambitieuse et construire un Agenda 21 communautaire. Sans ce travail préparatoire, il nous semble vain de s'engager dans une démarche aussi complexe et lourde d'Agenda 21 local au sein du Grand Lyon* [2]».

Afin d'établir une « *culture partagée du développement durable dans les différents services du Grand Lyon »* (objectif affiché dans le plan de mandat et confirmé dans le projet d'Agenda 21 cadre), le pari de la Mission Agenda 21 a consisté à confier comme premier travail aux « correspondants développement durable » la construction collective d'une grille d'analyse et de questionnement des politiques et des projets de la Communauté urbaine au regard des critères du développement durable.

L'OQADD du Grand Lyon se voit donc d'emblée confier deux finalités : l'une (plutôt implicite) concernant l'appropriation du développement durable par les membres des services opérationnels, et l'autre (plus explicite) concernant l'évaluation (ou l'analyse) des projets et politiques. Cette double finalité semble confirmer notre hypothèse de départ, selon laquelle les outils d'évaluation pourraient s'avérer de bons outils d'appropriation (coopérative, cette fois-ci) du développement durable. On retrouve donc à l'œuvre dans le pari réalisé par le Grand Lyon une hypothèse centrale de notre thèse : les outils d'évaluation pourraient s'avérer être de puissants moyens d'appropriation collective (voire coopérative) du développement durable – par opposition à l'appropriation « compétitive » évoquée dans le Chapitre 1.

---

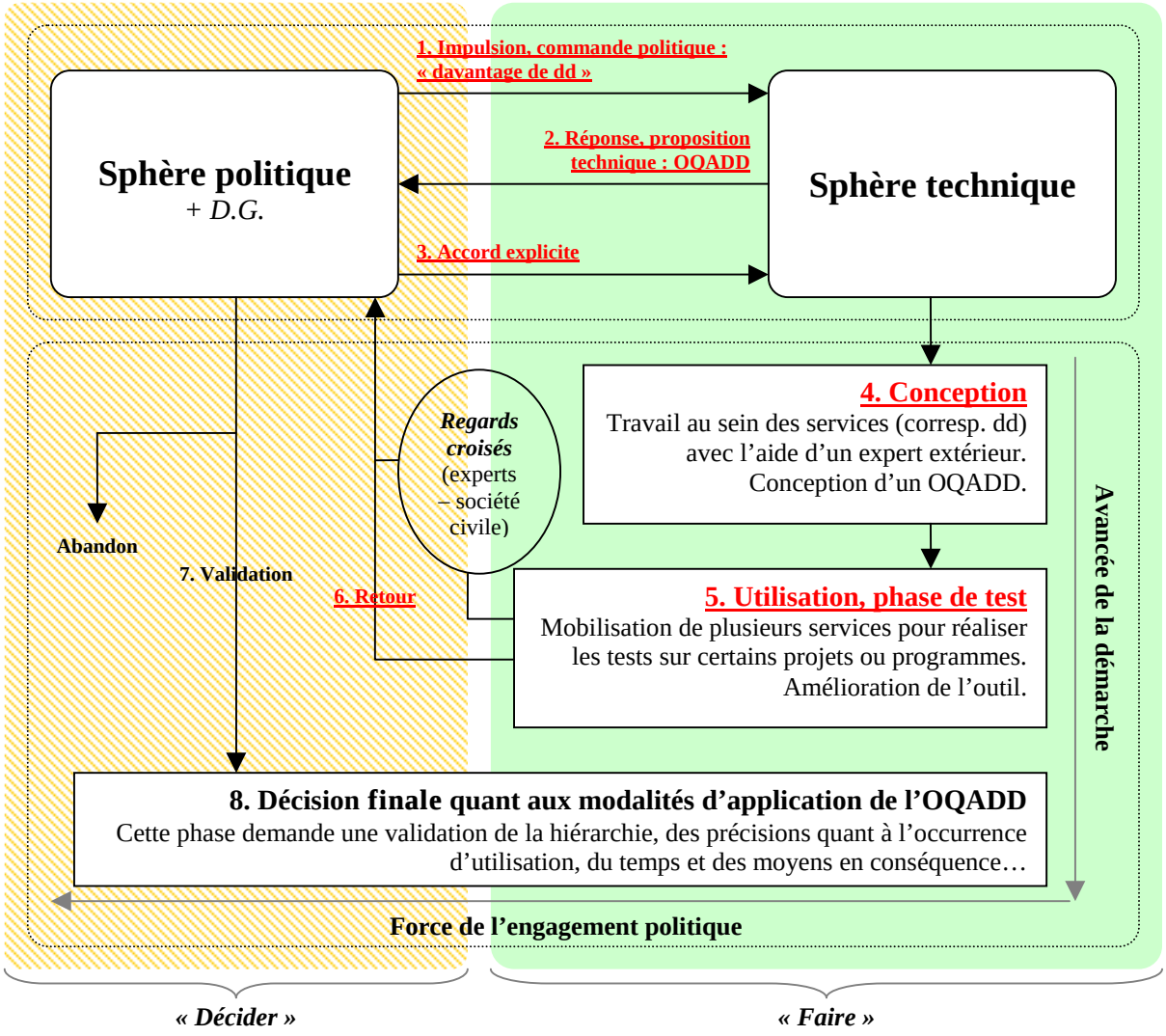
[1] Ces deux projets d'aménagement « phares » intègrent pour partie des démarches de Haute Qualité Environnementale, de réduction des consommations de flux et d'intégration d'énergies renouvelables.

[2] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON - MISSION AGENDA (2003) *Agenda 21 communautaire, précisions pour la réunion de DGS du 12/11/2003, Note de service*, Communauté urbaine de Lyon, 10 p.

Après avoir rappelé de quelle manière l'OQADD du Grand Lyon a vu le jour, nous essaierons d'en dresser rapidement le portrait (typologie : forme, finalités). Enfin, assemblant les critères (les « pièces du puzzle »), nous verrons quelle « image » du développement durable ressort de ce travail, avant de constater si cette image est conforme avec l'idée que ses « concepteurs » (les correspondants développement durable) se faisaient du concept à l'origine : autrement dit, nous essaierons de déterminer de quelle manière le consensus s'est réalisé concernant le contenu de l'outil.

5.2.1 La démarche de conception d'un OQADD au sein du Grand Lyon : principales étapes

La démarche du Grand Lyon semble s'inscrire dans un schéma assez classique de relations « techniciens – élus », faisant intervenir ponctuellement la société civile. La première phase a permis de répondre « techniquement » à une demande politique plus ou moins explicite. Suite à cela, la conception de l'OQADD a pu être engagée avec l'aval de la Direction Générale et des élus, aboutissant notamment à une phase de tests sur plusieurs projets.



En rouge souligné : étapes franchies au mois de septembre 2004

Figure 75 : Déroulement du processus de conception de l'OQADD du Grand Lyon : allers-retours entre sphères politique et technique

La Figure 75, inspirée du Chapitre 4, synthétise le déroulement de la démarche en cinq phases, partant de l'impulsion politique jusqu'à la finalisation de l'outil technique.

- **Phase 1 : une impulsion politique assez explicite**

Contrairement à ce qui peut se passer dans certaines collectivités, les élus du Grand Lyon ont, comme nous l'avons largement évoqué, adopté la durabilité comme élément central de leur projet politique (notamment dans le cadre du plan de mandat). Bien qu'un certain flou persiste encore sur les moyens permettant la mise en œuvre du développement durable, la référence explicite à la notion d'Agenda 21 a néanmoins permis d'expliciter un certain nombre d'objectifs. Parmi ces derniers, le plan de mandat préconise de se munir d'outils qui « *permettront d'orienter une démarche collective de progrès* [1]» et de créer une vision commune, une « *culture partagée* » du développement durable.

- **Phase 2 : une proposition technique qui permet de répondre à plusieurs exigences politiques**

Le rapprochement habile de ces deux objectifs politiques a notamment permis à la Mission Agenda 21 de légitimer la proposition de conception d'un outil technique de type OQADD. Le cahier des charges passé par le Grand Lyon auprès de différents bureaux de consultants pour la mission d'animation de conception de cette « grille développement durable » reprend ainsi de manière très explicite les deux objectifs pré-cités (*démarche collective de progrès* et *culture commune*). Le cahier des charges précise que « *la co-construction d'une grille d'analyse des politiques et des projets du Grand Lyon au regard des critères du développement durable (…) a plusieurs objectifs :*

- *créer un outil opérationnel au service du Grand Lyon : il s'agit d'établir une grille de lecture, de critères et de questionnements, permettant d'interroger en interne les opérations en cours ou à venir vis-à-vis des exigences de développement durable : identifier les points forts, les points faibles, les axes d'amélioration possibles… Les actions entrant dans le champ de l'Agenda 21 devront être passées au crible de ce questionnement (évaluation ex-ante ou ex-post);*
- *créer une vision partagée du développement durable au sein du Grand Lyon (services, élus) ;*
- *faciliter l'acculturation sur la question du développement durable en interne, en favorisant l'appropriation du concept grâce à la participation à un groupe de travail ;*
- *habituer les correspondants Agenda 21 à travailler ensemble, sur un rythme régulier ;*
- *formuler des indicateurs de suivi des actions et politiques afin de mesurer leur évolution dans le temps* [2]»

Le projet d'OQADD apparaît comme une opportunité de faire « d'une pierre deux coups » : d'une part en permettant aux correspondants développement durable de se former et de partager une culture commune du développement durable (en comptant sur la capacité d'appropriation des outils d'évaluation) ; et d'autre part en créant un outil opérationnel censé guider à terme les actions vers davantage de durabilité.

- **Phase 3 : un accord (et un parrainage) de la part de la hiérarchie et des élus**

La proposition faite par la Mission Agenda 21 a finalement été acceptée et validée par la hiérarchie, et en particulier par la Direction Générale du Grand Lyon. Cette dernière avait

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, (2001) Op. cit. p. 25

[2] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON - MISSION AGENDA 21 (2003) *Cahier des charges portant sur l'accompagnement Développement Durable auprès de la mission A21 et l'Animation du Groupe « Correspondants Agenda 21 »*, Communauté urbaine de Lyon, 12 p.

déjà fait un pas en faveur de la démarche en permettant que soient nommés des correspondants développement durable au sein des différentes services opérationnels. En acceptant de venir parrainer la première réunion de travail des « correspondants développement durable », le 8 décembre 2003, le Directeur Général des Services donnait ainsi toute son officialité à la démarche de conception de l'OQADD du Grand Lyon. Une officialité que la participation de Geneviève ANCEL, membre du Cabinet du président, venait conforter.

- **Phase 4 : une conception partagée de l'outil au sein des services (groupe CDDLyon)**

Afin de répondre à ces objectifs, le cahier des charges proposait une douzaine de réunions des correspondants, s'étalant sur environ six mois, et comportant différentes phases :

- *« acculturation sur la question du développement durable, sur ses enjeux locaux et planétaires, sur les Agendas 21 locaux, les indicateurs de développement durable, les différentes acceptions du dd (1 séance) ;*
- *recensement par les correspondants des dimensions et des principes à prendre en compte dans le questionnement et la sélection des critères ;*
- *les dimensions du développement durable : quelles questions se poser, quels critères retenir ?*
- *les principes du développement durable : quelles questions se poser, quels critères retenir ?*
- *les modes de faire du développement durable : quelles questions se poser, quels critères retenir ?*
- *synthèse de la grille et tests sur des actions ou projets (+ identification des indicateurs de suivi pertinents) ;*
- *recadrage de la grille, corrections, nouveaux tests sur des actions ou projets ;*
- *finalisation de la grille, présentation aux élus, présentation d'un document de diffusion* [1].»

Le Bureau de consultants retenu en novembre 2003 a repris pour l'essentiel ces différentes étapes à son compte, en les modifiant légèrement en fonction de ses propres expériences en matière de construction concertée d'outils d'analyse. La proposition de l'Agence ABCD-Durable (Corinne BLANCHET) comporte quatre phases de travail en commun[2] :

- co-construction d'une vision du développement durable par les services du Grand Lyon (acculturation, analyse métaplan, construction collective d'une vision). La première réunion, consacrée à des éléments de présentation générale du développement durable a ainsi été suivie d'une seconde réunion durant laquelle les « correspondants développement durable » ont pu formuler les concepts qui leur semblaient les plus importants, afin d'esquisser les contours d'une vision commune du développement durable (par regroupement et classement de chaque terme) ;
- élaboration partagée d'une grille d'analyse (concrétisation de la vision partagée à travers l'élaboration d'une grille d'analyse plus fine et organisée) ;
- consolidation opérationnelle de la grille d'analyse (identification de projets ou politiques à analyser, test collectif de la grille, recadrage, adaptations) ;
- définition des modalités d'usage de l'outil.

L'animation des groupes a été assurée en binôme par la responsable de la mission Agenda 21 et le bureau d'études prestataire. Comme convenu dans le cahier des charges, le rythme de rencontres retenu a finalement été d'environ une réunion d'une demi-journée toutes les trois semaines jusqu'à la fin juin 2004, date prévue pour le rendu de l'outil d'analyse (phases de test comprises). Un premier jet de la grille a été rendu en avril 2004 pour permettre les phases de tests.

---

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, DPSA, MISSION AGENDA 21 (2003) Op. cit.

[2] ABCD-DURABLE (2003) *Accompagnement de la Mission d'Agenda 21, offre de prestation à la Communauté urbaine de Lyon*, ABCD-DURABLE, Communauté urbaine de Lyon, 25 p.

- **Phase 5 : test de l'OQADD et amélioration de l'outil**

Le projet d'OQADD a été testé sur plusieurs politiques et projets, au sein de groupes constitués à la fois par les membres du groupe « CDDLyon », du Conseil de développement (pour les politiques) et des services en charge du projet évalué.

Deux politiques devaient être testées au cours de deux réunions plénières de trois heures, à la fin avril – début mai 2004. Ces phases de test ont été annulées faute de temps. C'est donc essentiellement sur les projets que les tests ont été réalisés. La grille a été essayée par des groupes de travail sur un projet d'aménagement « doux » (Projet Anneau Bleu), un projet de bâtiment destiné à l'enseignement supérieur (INRP) et un projet de centre de formation dans le cadre de la politique de coopération décentralisée de la Communauté urbaine de Lyon (projet CFCMU) (Tableau 54)

Projet Anneau Bleu
Description : Le territoire de projet « anneau bleu » se situe sur les espaces naturels du Rhône Amont (canal de Miribel, canal de Jonage, parc de Miribel-Jonage…) : 3 000 hectares non urbanisé, 40 km de canaux, et des qualités naturelles, paysagères et patrimoniales remarquables. Différentes entités spatiales ont fait l'objet d'aménagement spécifique comme par exemple le parc de la Feyssine. Au-delà du Plan Bleu, il devient nécessaire de coordonner les nombreuses opérations terminées, engagées ou à l'étude. Le concept d'anneau bleu découle directement de ce constat : il représente un enjeu de mise en réseau des projets par la création de liens, pour la mise en valeur cohérente de ces espaces naturels. **L'objet du test** : • Comment respecter les engagements de développement durable dans le pilotage de ce projet ? • complexité du territoire, • multiplicité des acteurs, • coordination des actions.
Projet bâtiment INRP
Description : Le bâtiment de l'INRP est en cours de réalisation, depuis la fin de l'année 2003, sur le site de l'Ecole Normale Supérieure (lettres et sciences humaine) à Gerland. **L'objet du test** : • Zoomer sur la phase concours. Comment on retient le projet et son équipe de maîtrise d'œuvre au regard du développement durable ? • Explorer la phase étude : Comment élaborer les cahiers des charges nécessaires a une description précise de l'ouvrage ?
Projet CFCMU
Description : Ce projet de centre de formation et de Compétences aux métiers urbains de Ouagadougou est en cours de réalisation. Il fait suite a une demande réelle. Dans le cadre d'une décentralisation récente dans différents pays de l'Afrique de l'Ouest, la fonction publique territoriale reste embryonnaire. Les métiers de l'urbain sont méconnus alors que la croissance urbaine est exponentielle. **L'objet du test** : • Comment prendre en compte des solidarités nord-sud au regard du développement durable ?

Tableau 54 : projets soumis à la phase de test de l'OQADD du Grand Lyon, selon la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004)

Les phases de test se sont déroulées tout au long du printemps 2004, débordant même sur la période d'été. Une réunion, intitulée « regards croisés », a été organisée le 25 mai 2004 afin de faire partager la démarche aux élus et à la société civile, et de recueillir l'avis critique de différents observateurs extérieurs (notamment un certain nombre d'experts). La version finale de l'OQADD, intitulée « *guide pratique pour la mise en œuvre du développement durable au Grand Lyon* [1] » (Annexe 11), a été finalement publiée à la fin septembre 2004, après que les

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA - MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) *Guide pratique pour la mise en œuvre du développement durable au Grand Lyon, Guide – version 1*, Communauté urbaine de Lyon, ABCD-Durable, 57 p.

différentes remarques émises lors des phases de test et au cours des « regards croisés » aient été intégrées par le bureau de consultants.

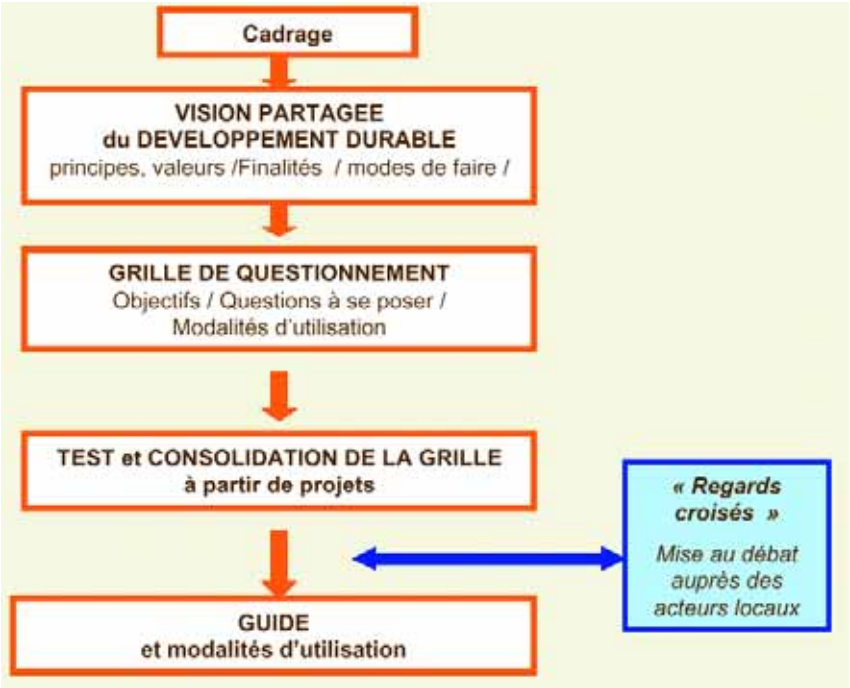


Figure 76 : Déroulement du processus d'élaboration de l'OQADD du Grand Lyon, d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004)

De l'impulsion politique à la « livraison » finale de l'outil, la conception de l'OQADD du Grand Lyon s'est finalement avérée assez « classique », bénéficiant néanmoins de certains atouts indéniables : un engagement politique relativement explicite, une commande politique déjà formulée en faveur d'outils d'évaluation, une cellule opérationnelle transverse chargée du développement durable, un réseau de correspondants officiellement nommés dans les services opérationnels, une validation de la démarche de conception de l'OQADD par la Direction et les élus, l'intervention d'un bureau de consultants, l'échange avec des experts venus de l'extérieur… Au final, on le voit, la Communauté urbaine de Lyon a su mettre un certain nombre d'atouts de son côté pour faire aboutir son projet d'OQADD.
En contrepartie, la relative autonomie des « correspondants développement durable » et l'absence notable des élus lors du processus de conception (à part lors de phases intermédiaires de validation) n'a pas permis de définir très précisément les modalités d'utilisation finales de l'outil (occurrence d'utilisation, objets concernés, acteurs impliqués, etc.). Cette absence de précisions quant aux finalités exactes de l'outil a sans doute eu une importance fondamentale dans la forme finale de l'outil…

*5.2.2 Finalités de l'OQADD du Grand Lyon : un outil passe-partout (« **caméléon** ») répondant à des finalités diverses*

La commande du Grand Lyon, il faut en convenir, était relativement floue en ce qui concerne les modes d'utilisation de l'outil. Qui allait s'en servir ? Dans quel contexte ? Appliqué à quel type d'objets ? L'absence de message politique clair quant aux modalités d'utilisation de l'outil n'a évidemment pas empêché le travail d'avancer, aboutissant sans grande surprise à un OQADD « passe-partout » susceptible de répondre à plusieurs types d'applications

ultérieures. L'outil finalement retenu est donc, faute de commande explicite quant à ses finalités, relativement passe-partout, correspondant au type de profil que nous avons qualifié précédemment de « caméléon ».

- **Qui ?**

Qui est en charge de l'analyse ?
Dans la première phase (« *expliciter et débattre* »), il peut s'agir du porteur de projet seul, qui doit ensuite présenter le projet au correspondant développement durable référent et au comité de suivi technique du projet en question (pour les projets) ou au pôle ad hoc (pour les politiques). Enfin, dans le cas de l'évaluation des actions de l'Agenda 21, il est proposé que le Conseil de développement de l'agglomération s'empare de la méthode – ce qui permet d'ouvrir le processus d'évaluation sur la société civile.
Dans la seconde phase (« agir »), le correspondant développement durable « *mobilise un groupe d'analyse transversale (associant les services communautaires et agences associées impliqués et concernés, ainsi que les acteurs externes légitimes au regard du champs de l'action) et la Mission Agenda 21* [1]».

- **Quoi ? Un objet flou : politiques, projets, activités…**

A quoi s'applique l'OQADD du Grand Lyon ? Pour quel type d'objet (politiques, actions, programmes) est-il prévu ?
Le guide d'application de l'OQADD du Grand Lyon précise que ce dernier s'applique (potentiellement) « *à toute action communautaire : politiques, projets, activités et métiers quotidiens du Grand Lyon* ». La phase de test, comme nous l'avons évoqué, a pour l'instant porté sur des projets divers d'aménagement ou d'équipement.

- **Quand ? Un outil d'aide à la prise en compte en amont, mais également un outil d'évaluation ex-post…**

Quand intervient l'OQADD dans le processus de décision ? S'agit-il d'un outil d'évaluation ex-ante, d'un outil de suivi, d'un outil d'aide à la prise en compte du développement durable ? Ex-ante, in-itinere ou ex-post ?
L'OQADD du Grand Lyon est là encore très flexible. En théorie, il peut être utilisé aussi bien en amont des circuits décisionnels (pour élaborer un plan, un programme ou une action) qu'à posteriori (pour effectuer le suivi des actions inscrites dans l'Agenda 21, par exemple) ou encore en cours de réalisation.

Encart 23 : Quand mettre en œuvre l'OQADD du Grand Lyon ? d'après la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004)

« *1 - Quand « une idée de faire » émerge (et que le circuit décisionnel s'interroge sur la décision de faire : amont de l'autorisation de programme individualisé)*
2 - A l'occasion d'une commande de prise en compte du DD dans une action ou un projet déjà engagé. (Le chargé de mission d'une action engagée se voit demander d'intégrer le développement durable dans son action).
3 - Lors de la formulation d'une politique ou son renouvellement (pour un texte d'orientation stratégique, une charte, un contrat de plan).

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) Op. cit. p. 26

4 – Dans le cadre de l'évaluation d'actions communautaires (pour un certain nombre de projets et d'actions inscrits dans l' Agenda 21) [1]»

Cette élasticité, qui concerne à la fois l'objet d'étude (actions, plan, politiques) et le moment de l'évaluation, confère typiquement à l'OQADD du Grand Lyon un caractère « passe-partout », typique des OQADD que nous avons qualifié dans le Chapitre 3 d'outils « caméléons ». De fait, aucune commande politique explicite n'ayant été faite en ce qui concerne l'occurrence d'utilisation de l'outil (tous les projets ? toutes les politiques ? seulement quelques-un(e)s ?) l'OQADD se devait d'être relativement souple.

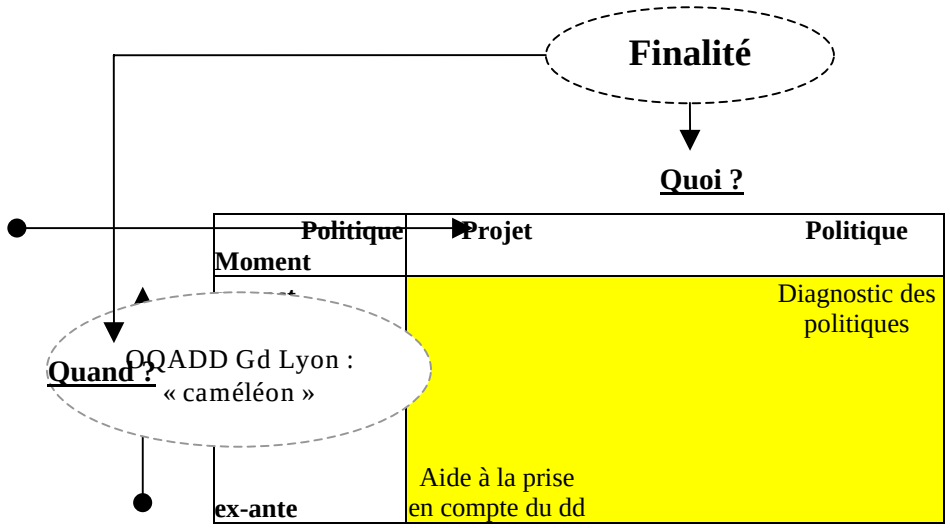


Figure 77 : Le champ d'application de l'OQADD du Grand Lyon (finalité) : un outil à tout faire (projets et politiques, ex-ante et ex-post)

- **Types de questions : fermées… et argumentées**

L'OQADD du Grand Lyon s'intéresse à la fois à la « finalité » des projets / politiques et à leur mise en œuvre (« modes de faire »). Ce premier niveau de découpage est subdivisé en un second niveau, présentant au total dix-huit critères (onze critères concernant les « finalités », et sept concernant les « modes de faire »).

Comme pour bon nombre d'OQADD, une première étape consiste à retenir parmi les dix-huit critères ceux qui sont pertinents pour la politique ou le projet (certains critères pouvant ne pas être adaptés à un projet donné).

Critères « finalités »

Une fois ces critères « pertinents » identifiés par le groupe de travail, il s'agit de répondre pour chaque critère retenu dans la catégorie « finalités » à la question suivante : « *Aujourd'hui, la préoccupation décrite par le critère existe-t-elle dans votre action (existante ou en émergence) ?* »

Quatre niveaux de réponse sont possibles : *«Aucunement» / «Etat de l'art »/ «Amélioration»/ «Excellence »*.

Chaque réponse fait l'objet d'un argumentaire expliquant pourquoi tel niveau de réponse a été retenu ; cet argumentaire doit être joint au compte-rendu des séances. Des marges de

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004) Op. cit. p. 18

progression sont identifiées pour chaque critère retenu en vue de l'amélioration du projet dans chaque domaine (Figure 78).
Les questions sont donc à la fois fermées, répétitives, et correspondent à des niveaux de performance qui doivent être justifiés (ce qui ouvre la voie à l'argumentation dans les réponses, et permet d'identifier des niveaux de référence et des pistes d'amélioration).

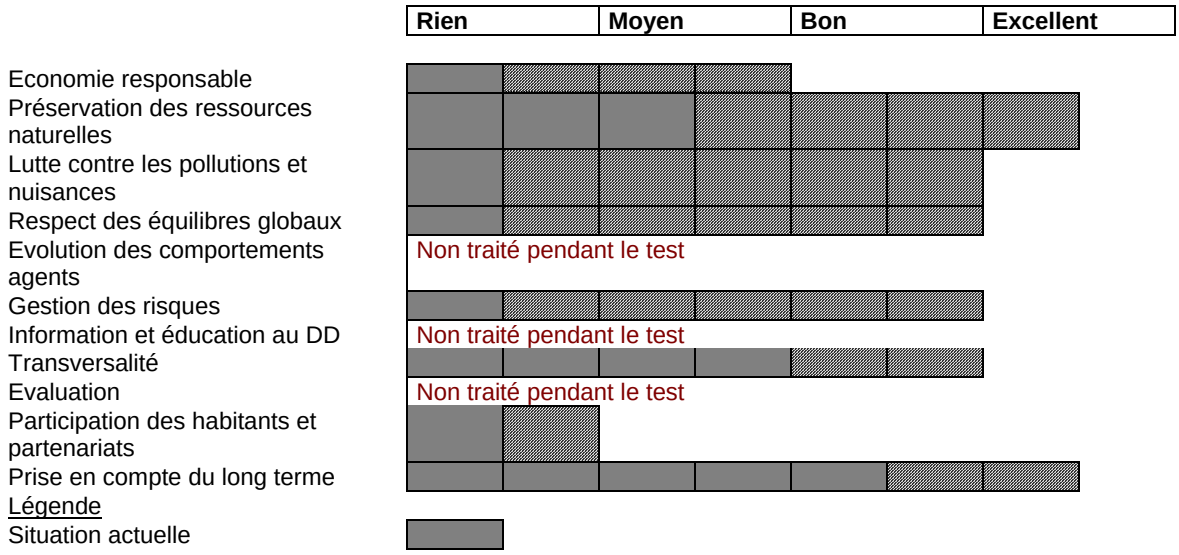


Figure 78 : Exemple d'une analyse de projet (INRP) : niveaux de réponse et marges de progression, d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004)

Critères « modes de faire »

Les sept critères relatifs aux « modes de faire » font l'objet d'un questionnement spécifique (formulation de questions adaptées à chaque critère afin de rendre ceux-ci explicites). Une catégorie « Comment faire mieux ? » permet d'identifier les pistes d'amélioration des pratiques.

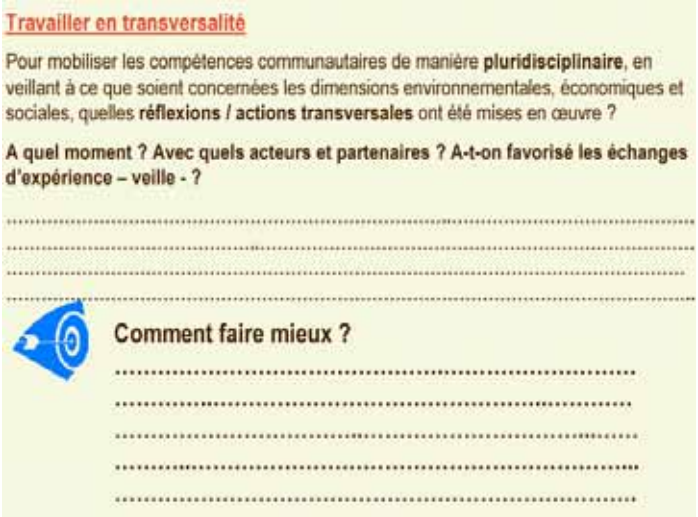


Figure 79 : Exemple d'instruction d'un critère « mode de faire », d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD–DURABLE (2004)

Là encore, les réponses sont censées être instruites de manière collective, avec les acteurs du projet et / ou de la politique en question…

- **Type d'agrégation : une analyse multicritère non agrégée**

Les critères ne sont pas agrégés, ni encore moins pondérés. La question n'est évoquée à aucun moment, et on peut penser que le (relativement) faible nombre de critères retenus permet au final de garder une lisibilité correcte de la « performance » globale du projet ou de la politique évalué…

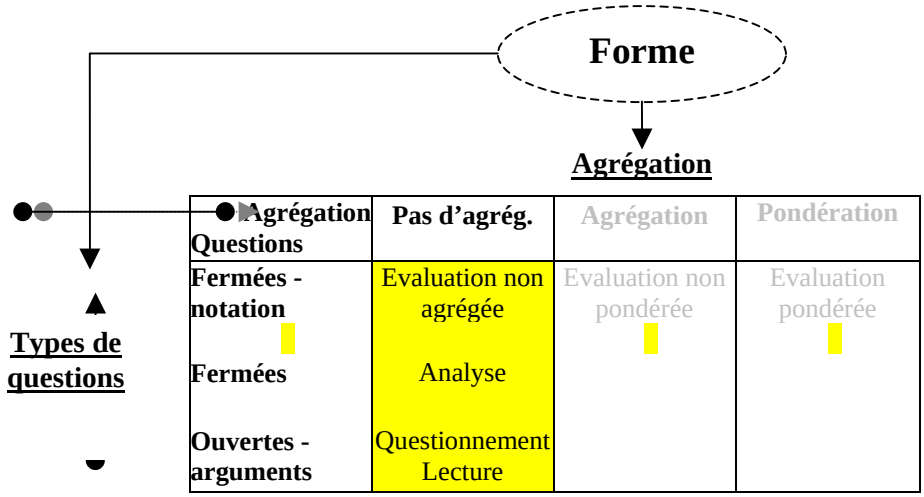


Figure 80 : La forme de l'OQADD du Grand Lyon : une grille de questionnement, voire d'évaluation non agrégée

Comme l'illustre la Figure 80, la forme de l'OQADD du Grand Lyon est donc assez souple : elle permet à la fois de poser des questions systématiques (répétitives), avec des niveaux de réponse fixes (réponses fermées), tout en laissant la porte ouverte aux argumentations et à l'identification de marges de progression. La forme est, de fait, adaptée à la multiplicité de finalités potentielles de l'OQADD : outil de questionnement, outil d'analyse, outil d'évaluation… l'OQADD du Grand Lyon recouvre ainsi toutes les particularités intrinsèques des OQADD que nous avons qualifié de « caméléons », capables de s'adapter à de multiples objectifs en fonction du bon vouloir des décideurs qui auront choisi de l'utiliser…
Ce genre d'OQADD est caractéristique d'une commande politique assez peu claire quant aux finalités de l'outil et aux modalités de son utilisation : faute de pouvoir (et parfois de vouloir) cibler une application précise, les techniciens se résolvent alors à concevoir l'outil le plus polyvalent possible, en espérant que les conditions d'application se préciseront plus tard dans le processus (étapes 6, 7 et 8 de la Figure 62, rappel Figure 75). Le programme d'élaboration de l'outil (Figure 76) est de ce point de vu pour le moins explicite : les modalités d'utilisation de l'OQADD n'étaient prévues dès le départ qu'en toute dernière étape…

Comme nous le constatons, l'OQADD du Grand Lyon est finalement extrêmement polyvalent ; censé servir « un peu à tout », on ose espérer qu'il ne servira pas « absolument à rien » ! Sur ce dernier point, l'engagement répété de la Direction Générale en faveur de l'outil est plutôt encourageant et laisse entrevoir des possibilités d'adaptation et d'amélioration de l'OQADD (notamment afin de rendre ce dernier plus facile à utiliser au quotidien : Encart 24).

Encart 24 : L'OQADD du Grand Lyon, un « work in progress » : adapter l'outil pour rendre son utilisation pérenne

Une réunion de restitution des travaux du groupe CDDLyon a été tenue le 21 septembre 2004 en présence des différents correspondants, du Directeur Général des Services (DGS) et d'un membre du cabinet du Président. Le compte-rendu de la réunion met en avant de manière très claire quelques-unes des questions qui (à l'image de ce que nous avons constaté dans le Chapitre 4) se posent traditionnellement lorsqu'il s'agit de passer de l'élaboration de l'outil à son application plus « quotidienne ». La confrontation de la « sphère technicienne » et de la « sphère politique » (dans laquelle nous incluons le DGS) semble assez représentative de ce qui se passe par ailleurs dans d'autres collectivités.

Ainsi, après avoir reconnu les mérites de l'outil et du travail réalisé, et après avoir confirmé la volonté de mettre à disposition des élus et des services l'outil en question, le DGS note que « *Ce guide reste toutefois un peu confus dans son utilisation (plusieurs étapes) et peut parfois rester « savant ». En ce sens, certains usages méritent d'être simplifiés à l'exemple de la question M3 « L'action s'appuie-t-elle sur un travail en transversalité, favorable à l'interdisciplinarité ? ». Ce que reconnaît le groupe* ». Le DGS insiste et « *interpelle le groupe sur l'étape « Modalité d'utilisation de la grille ». Tel que cela est écrit, les modalités paraissent incompréhensibles ou irréalisables. Il faut absolument simplifier les choses (pertinence du passage en pôle ?) et utiliser les modalités de fonctionnement développées dans le cadre de la conduite des projets (essayer de ne pas réinventer de nouveaux lieux de débat et de prise de décision)* ».

Une autre réserve est avancée par le DGS, concernant cette fois-ci la « lourdeur » de l'outil : « *faut-il rester sur le nombre de 18 questions ? N'est-ce pas trop ?*

Le groupe fait remarquer qu'il est parti de 70 pour aboutir à 18. A trop simplifier les choses ont risque de réduire l'opérationnalité d'une réflexion développement durable ».

Un point d'entente est trouvé lorsque le groupe convient que « *la méthode n'est toutefois pas bouclée. Le groupe propose de revenir sur le document dans quelques mois à partir des tests et usages du guide par certains services. En ce sens, nous proposons une première version qui doit évoluer avec les pratiques des services* ».

La proposition qui est faite par le DGS consiste à se rapprocher des personnes qui coordonnent le groupe de travail sur la « conduite de projet » (en cours au Grand Lyon) : « *le développement durable doit être inscrit et intégré le plus en amont de ces démarches* ». Il propose également un portage politique plus simple et clair de l'Agenda 21…

Avant de passer à une phase plus opérationnelle, le DGS propose donc de :

- *« Rendre plus explicite le questionnement/ la grille développement durable*
- *Organiser une réunion entre le Directeur général des services et la Mission Agenda 21 pour préparer une présentation du guide en DGS,*
- *Présenter en DGS le guide afin de débattre du contenu et de le faire évoluer si nécessaire,*
- *Trouver des services volontaires pour tester le guide et l'adapter au fonctionnement interne*
- *Mettre en place un Comité de suivi du projet Agenda 21 : Se rapprocher du Cabinet pour en imaginer le contour et sa mise en place* ».

Au final, la décision de pérenniser le groupe de travail et l'outil d'analyse est donc affirmée. La volonté de clarifier le portage politique du développement durable, de discuter du contenu de l'outil en DGS, et enfin de faire remonter l'utilisation de l'outil le plus en amont possible des prises de décision laissent entrevoir des perspectives assez favorables.

Certaines questions restent donc posées quant à la pérennité de l'outil. Quant à la phase d'appropriation du développement durable par les correspondants, elle semble d'ores et déjà avoir été plutôt positive…

5.2.3 L'OQAAD, un outil de consensus et d'appropriation coopérative du développement durable ? Le passage de visions multiples à une image commune.

On retrouve à l'œuvre dans le pari réalisé par le Grand Lyon une hypothèse centrale de notre thèse : les outils d'évaluation pourraient s'avérer de puissants moyens d'appropriation

collective (voire « coopérative ») du développement durable – par opposition à l'appropriation « compétitive » évoquée dans le Chapitre 1. Les objectifs de la Communauté urbaine, de ce point de vue, sont pour le moins explicites : il s'agissait (entre autres choses) de « *créer une vision partagée du développement durable au sein du Grand Lyon (services, élus)* [1]». En élaborant de manière concertée une grille de questionnements et de critères, la Communauté urbaine de Lyon s'avère donc un terrain d'étude privilégié afin d'étudier la manière dont la construction concertée d'un outil d'évaluation permet une appropriation collective et une convergence des analyses et des perceptions du développement durable par les différents participants (d'autant plus que ces participants, les correspondants développement durable du Grand Lyon, proviennent de services et de formations disciplinaires très variés).
Après avoir brièvement exposé notre méthode d'enquête, nous essaierons donc de caractériser la perception du développement durable des correspondants du Grand Lyon. Nous tenterons ensuite de mettre en évidence les éléments sur lesquels un consensus semble s'être progressivement dessiné entre eux via le processus de conception de l'OQADD.

- **Méthodologie d'enquête : « dessine-moi un développement durable ! » Utilisation et interprétation des cartes cognitives**

Afin de mesurer le degré de connaissance et la perception du développement durable par les correspondants du Grand Lyon, nous avons dû choisir une méthode d'enquête à la fois stable et rapide à mettre en place – rapidité indispensable eu égard aux impératifs de temps qui nous étaient imposés sur le terrain : la nomination officielle et définitive des correspondants développement durable ne s'étant faite que peu de temps avant le lancement même du travail en groupe au début du mois de décembre 2003[2]. Notre choix s'est donc porté sur une méthode d'analyse qui avait l'avantage d'offrir une grande souplesse d'utilisation tout en permettant une certaine stabilité sur le plan du traitement des données. Le choix des cartes cognitives s'est imposé à nous comme l'outil disponible le plus maniable dans de telles conditions. Précisons d'emblée que la présentation théorique des cartes cognitives et la plupart des références bibliographiques présentées ci-après sont issues du travail réalisé par Nathalie LOURDEL dans le cadre de sa thèse de doctorat à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne[3].

Méthode d'enquête. « **Dessine-moi un développement durable »** *: utilisation et interprétation des cartes cognitives*

Quelques rappels à propos du principe des cartes cognitives

Les cartes cognitives sont des outils d'analyse qui ont été développés dans une multitude de disciplines afin de décoder les représentations mentales que certains acteurs se font de leur environnement ou, plus globalement, d'une situation ou d'un concept donnés. Selon les mots de Jean-Claude TARONDEAU, « *la carte cognitive traduit de manière visuelle et dynamique des représentations mentales*[4]». Il s'agit donc d'une représentation graphique de la perception qu'un acteur (ou un groupe d'acteurs) se fait d'une situation donnée, d'un système ou d'un

[1] COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, DPSA, MISSION AGENDA 21 (2003) Op. cit.
[2] Le choix d'enquêtes plus poussées, par questionnaires écrits ou par entretien individuel, aurait pu se justifier ; il nous était malheureusement impossible de mettre en place un tel dispositif et de recueillir les données nécessaires auprès de la trentaine de correspondants concernés durant une période si brève.
[3] LOURDEL N. (2003) *Rendu intermédiaire du travail de thèse*. Document interne, ENSM-Saint-Etienne, centre SITE, 35 p.
[4] TARONDEAU J-C. (1998) *Le management des savoirs*, Collection Que sais-je ? Presses Universitaires de France, 127 p.

concept souvent caractérisés par leur complexité. Cette représentation se base sur une mise en réseau de mots ou de groupes de mots reliés entre eux par des liens de causalité, d'influence, des phénomènes d'actions et de rétroactions généralement traduits sur le plan graphique pas des arcs ou des flèches.
Utilisées pour la première fois par TOLMAN[1] pour représenter schématiquement la perception que les rats (et par analogie les hommes) se font de l'environnement spatial dans lequel ils évoluent, les cartes cognitives ont surtout été développées dans le domaine de l'étude des prises de décision où elles servent à modéliser les alternatives, les possibilités d'action et les enchaînements de conséquences possibles d'une décision[2]. Mais les cartes cognitives sont aujourd'hui également utilisées dans le domaine de l'éducation afin de mettre en évidence « *non seulement les connaissances que possèdent les apprenants sur un sujet donné, mais aussi comment celles-ci sont inter-reliées dans la mémoire à long terme* [3]» (Encart 25).

Encart 25 : cartes mentales dans le domaine des connaissances, selon LOURDEL N. (2003)

« *Le principe des cartes mentales pour l'évaluation des connaissances est basé sur la théorie des apprentissages et en particulier sur le courant cognitiviste*[4]*. Les processus intervenant dans la mémorisation sont perçus comme constructifs. Les informations fournies à l'apprenant ne sont pas copiées et mémorisées tel quel, mais interprétées en fonction des connaissances que possède déjà l'individu*[5]*. Ainsi la personne recevant des informations les mémorises d'autant plus facilement qu'elle peut les rattacher à des schémas ou représentations quelle possède déjà. Les cartes mentales pourraient donc être utilisées pour visualiser quelles sont les notions déjà connues par l'apprenant afin de s'appuyer sur ces notions comme point de départ de la formation. MARCHAND souligne également que les cartes mentales permettent d'extérioriser la pensée des individus, c'est à dire les concepts à partir desquels de nouvelles connaissances vont être acquises. Il précise qu'elles mettent également en évidence les connaissances erronées ou partielles. Et enfin que la représentation des relations entre les concepts permet de mieux comprendre le processus d'apprentissage* ».

Le principe d'enquête retenu est relativement simple et consiste à fournir un « mot stimulus » situé au centre d'une page blanche, à partir duquel chaque apprenant va créer sa propre carte cognitive – en construisant des réseaux de mots (nœuds) et de causalité (flèches d'action et d'interaction, de rétroaction, etc.). Nathalie LOURDEL donne un exemple de carte mentale fournie à partir du mot stimulus *Education* dans la Figure 81 :

[1] TOLMAN E. (1948) *Cognitive maps in rats and men*, Psychological Review, vol. 55, cité notamment par AISSAOUI G., GENEST D., LOISEAU S. (2002) *Le modèle des cartes cognitives de graphes conceptuels : un modèle graphique d'aide à la prise de décision*, Laboratoire d'Etudes et de Recherche en Informatique d'Angers, Université d'Angers, 6 p. (téléchargeable sur Internet, juin 2004 : http://www.lifl.fr/mfi03/actes/mfi03-p07.pdf)
[2] Voir par exemple le court article de AISSAOUI G., GENEST D., LOISEAU S. (2002) Op. cit.
[3] LOURDEL N. (2003) Op. cit. La citation se réfère en particulier au travail réalisé par IGUANANE J. et al. (1999) cité par LEGRAND E. (2000) *Utilisation pragmatique de cartes mentales comme outil d'évaluation en éducation relative à l'environnement*, in Education relative à l'environnement, pp. 74-95
[4] GARDNER H. (1993) *Histoire de la révolution cognitive, la nouvelle science de l'esprit*, Payot, 487 p.
[5] BRIEN R. (2002) *Science cognitive et formation*, Presse de l'Université du Québec, 192 p.

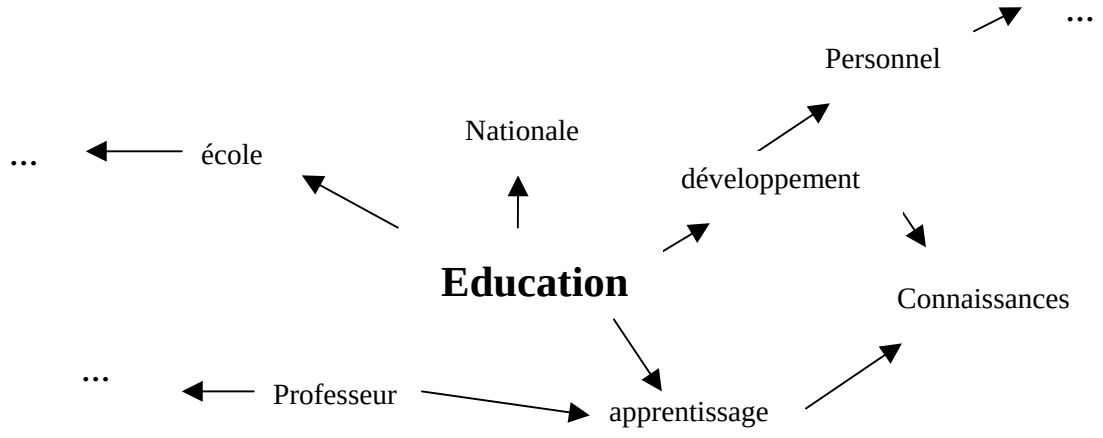


Figure 81 : Exemple de carte mentale avec comme mot stimulus Education, d'après LOURDEL N. (2003)

Les cartes cognitives adaptées au cas du développement durable

Faisant écho au travail réalisé par LEGRAND[1] concernant l'éducation à l'environnement, Nathalie LOURDEL se propose d'utiliser les cartes cognitives pour mesurer l'efficacité de certaines formations portant sur le développement durable. L'objectif d'un tel travail consiste à identifier les notions qui sont correctement assimilées par les apprenants et celles qui restent floues, afin de restructurer les formations en fonction de ces conclusions pour améliorer leur efficacité.

Le mot stimulus fourni dans le cadre de ces enquêtes est le terme *Développement durable*, auquel les apprenants sont invités à réagir par la construction de leur propre carte cognitive – sur le modèle de la Figure 81 qui utilise le mot stimulus Education.

Analyse de la richesse sémantique : L'analyse des résultats se fait par la construction d'un tableau d'analyse (Tableau 55) structuré autour de différentes catégories sémantiques qui permettent de regrouper les mots et expressions choisies par les apprenants en groupes cohérents. Les catégories choisies par Nathalie LOURDEL pour le mot stimulus Développement durable sont au nombre de six :

- *catégorie 1* : aspects sociaux et culturels ;
- *catégorie 2* : aspects environnementaux ;
- *catégorie 3* : aspects économiques, les sciences et les techniques ;
- *catégorie 4* : approches multidimensionnelles du concept (complexité, relations temporelles, dimensions spatiales) ;
- *catégorie 5* : approches procédurales et politiques ;
- *catégorie 6* : acteurs et parties prenantes.

Une dernière catégorie annexe regroupe les termes non associés aux précédentes catégories.

Les trois premières catégories sémantiques sont relatives aux dimensions substantives du développement durable (le triptyque classique environnement – social – économie). La catégorie 4 touche davantage aux dimensions transverses du développement durable, et les catégories 5 et 6 se réfèrent plutôt aux dimensions procédurales du concept (principes, acteurs). Notons d'emblée que ce découpage par catégories se distingue sensiblement de celui que nous avons choisi pour classer les critères des OQADD (Chapitre 3). Nous l'utiliserons néanmoins dans un premier temps pour comparer nos résultats avec ceux de

[1] LEGRAND E. (2000) Op. cit.

Nathalie LOURDEL. Nous changerons ensuite de classement par catégories pour comparer la « vision » des correspondants et celle de l'OQADD obtenu au final au Grand Lyon.
A partir de cette typologie, il s'agit ensuite d'opérer une analyse de la richesse sémantique : analyse de la fréquence de citation des catégories (« *on considère que le groupe est homogène si plus de 80% des personnes l'on cité ou moins de 20% des personnes interrogées on cité un mot dans cette catégorie* [1]»), analyse du nombre de mots cités dans chaque carte mentale, analyse du nombre de mots pour chaque catégorie sémantique (= intensité de la richesse sémantique).

	Richesse sémantique							
	Catégories sémantiques							
Elèves EMSE	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Cat 4	Cat 5	Cat 6	Non classés	Total
N° 1	0	0	0	0	9	0	0	9
N° 2	1	2	1	5	9	4	0	22
N° 3	2	2	1	3	5	3	0	16
N° 4	6	1	1	6	0	0	0	14
N° 5	4	2	3	4	4	2	1	20
N° 6	3	2	1	0	2	2	0	10
N° 7	3	4	1	2	1	0	0	11
N° 8	1	2	1	0	2	8	0	14
N° 9	3	4	2	0	0	0	0	9
N° 10	3	6	5	2	9	5	0	30
Total des individus qui ont 1 mot au moins dans cette catégorie	9	9	9	6	8	6	1	
Fréquence (en %)	90,0	90,0	90,0	60,0	80,0	60,0	10,0	
Homogénéité des fréquences	oui	oui	oui	non	oui	non	non	
Moyenne des nombres de mots/cat	2,60	2,50	1,60	2,20	4,10	2,40	0,10	Total **15,50**
Ecart type sur le nombre de mots/cat	1,71	1,72	1,43	2,25	3,73	2,67	0,32	**6,77**

Catégories sémantiques :
Approches substantives, concrètes : ***Catégorie 1*** : Aspects sociaux ; ***Catégorie 2*** : Aspects environnementaux ; ***Catégorie 3*** : Aspects économiques ;
Approches abstraites : ***Catégorie 4*** : Approches multidimensionnelles du concept : complexité, relations temporelles, dimensions spatiales ;
Approches politiques : ***Catégorie 5*** : Approches procédurales et politiques ;
Approches concernant la dimension participative : ***Catégorie 6*** : Acteurs ;

Tableau 55 : Exemple d'analyse de la richesse sémantique de cartes mentales : une dizaine d'élèves de l'option Environnement de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne (mot stimulus : développement durable), selon LOURDEL N. (2003)

[1] LOURDEL N. (2003). Op. cit. p. 4

Analyse de la richesse systémique : Une analyse de la richesse systémique est menée en parallèle à l'analyse sémantique à partir de l'étude des liens reliant les mots de chaque carte cognitive. On dénombre notamment les liens inter-catégories. « *Ce dénombrement permet de vérifier si la personne a une vision systémique sur le développement durable* [et donne] *une idée du degré de complexité et d'interrelation que la personne fait inconsciemment entre les différents aspects du développement durable (approche pragmatique, abstraite, procédurale et participative)* [1]». Il s'agit ici de faire à la fois une analyse des configurations, en particulier des embranchements typologiques (lorsque des mots ou concepts autres que le mot stimulus sont le point de départ de différents éléments : Figure 82) et des relations circulaires (lorsque les relations sont organisées en boucle : Figure 83).

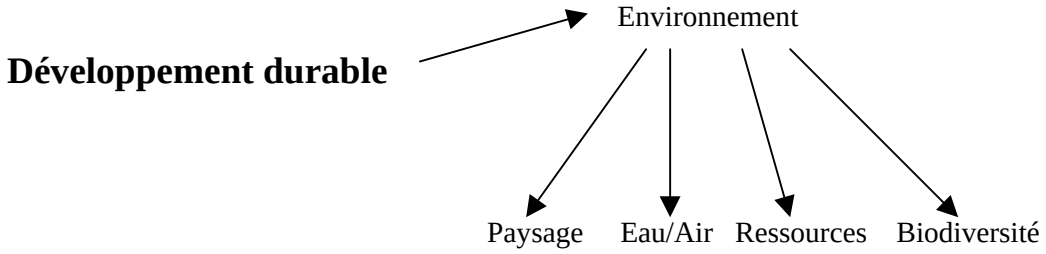


Figure 82 : Exemple d'embranchement typologique extrait de la carte mentale réalisée par un chercheur, d'après LOURDEL N. (2003)

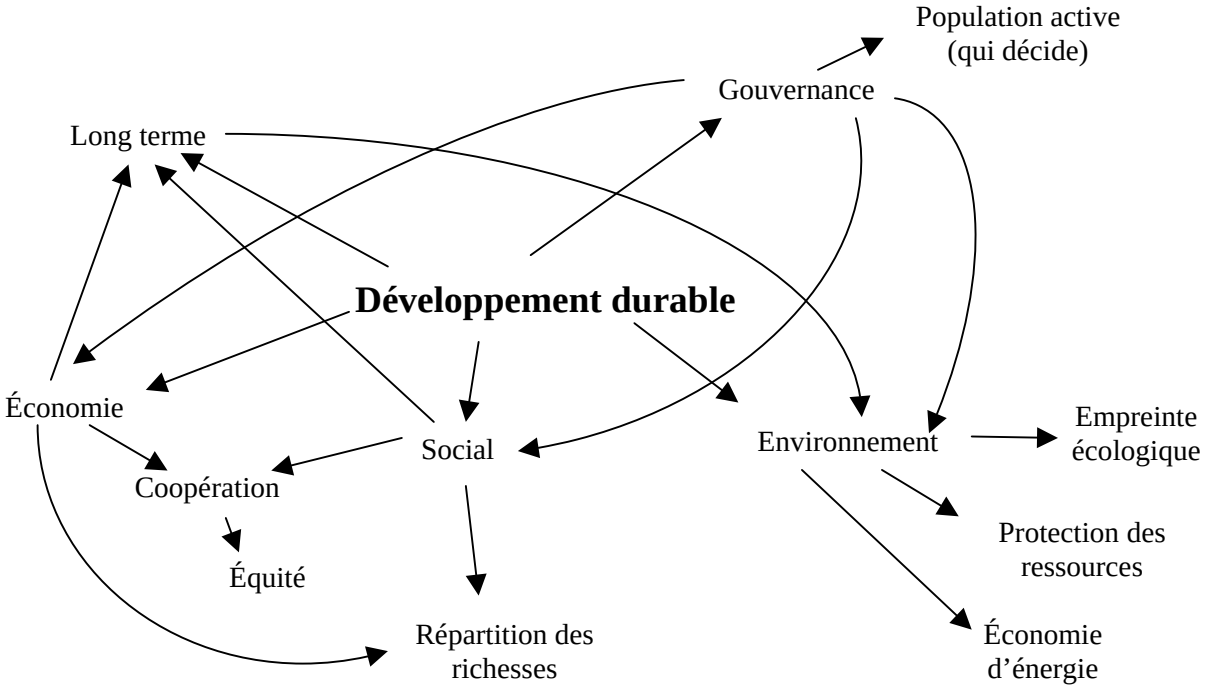


Figure 83 : Exemple de relations circulaires extrait de la carte mentale réalisée par un élève, d'après LOURDEL N. (2003)

[1] LOURDEL N. (2003) Op.cit. p. 12. A ce propos, Nathalie LOURDEL note à partir de son étude portant sur les élèves et les chercheurs de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne que « *plus le nombre de lien inter-catégorie est élevé plus la complexité et l'aspect multidisciplinaire du développement durable est représenté, donc plus la personne semble bien appréhender ce concept. La moyenne obtenue pour les chercheurs est 2,5 fois plus élevée que celle des étudiants (respectivement 4,6 et 11,9). Cette constatation correspond aux observations déjà notées par plusieurs chercheurs soulignant que le savoir de l'expert apparaît comme étant organisé, mis en structure et fortement hiérarchisé* »

Utilisation des cartes cognitives dans le cadre des travaux des correspondants développement durable du Grand Lyon

Afin de fournir des éléments de comparaison avec d'autres études, nous avons choisi d'utiliser la même démarche que celle utilisée par Nathalie LOURDEL dans le cadre de sa thèse. La méthode d'enquête est sensiblement la même : la forme du « questionnaire » est quasi identique. On trouvera en Annexe 9 la fiche-questionnaire envoyée peu après leur nomination officielle aux correspondants développement durable du Grand Lyon (soit environ deux semaines avant la première réunion de lancement de la démarche de co-construction de l'OQADD). Un exemple de carte cognitive est fourni aux correspondants pour faciliter la compréhension de la démarche (modèle de la Figure 81 avec le mot stimulus Education). Les correspondants développement durable sont invités à créer leur propre carte mentale à partir du mot stimulus « développement durable ». *Il est important de noter que les cartes cognitives récupérées sont restées strictement confidentielles et n'ont pas été utilisées pour la sélection des critères visant à la construction de l'OQADD* (les deux processus, de « conception » et d' « observation de la conception » de l'OQADD sont bien dissociés).

Dans un premier temps, les schémas cognitifs des membres du groupe CDDLyon vont donc nous permettre de dresser un « état des lieux » du degré de connaissance que ces derniers ont du concept de développement durable (a priori). Ils vont nous permettre ensuite de comprendre comment, et sur quels points, à partir de visions hétérogènes, s'est progressivement construit un consensus aboutissant à l'expression d'une « vision commune », via l'élaboration de l'OQADD.

- **Typologie des perceptions du développement durable des correspondants du Grand Lyon (groupe CDDLyon) : des visions hétérogènes**

Quinze correspondants développement durable ont accepté de jouer le jeu, soit un peu plus de la moitié des effectifs du groupe CDDLyon – chiffre qui correspond grosso modo au nombre de personnes présentes pour chaque réunion du groupe. L'étude de la richesse sémantique et systémique des schémas cognitifs montre en moyenne une assez bonne connaissance du développement durable, ainsi qu'une certaine hétérogénéité des « visions » du concept…

Analyse de la richesse sémantique : des conceptions hétérogènes du concept, mais une vision moyenne assez équilibrée

Le Tableau 56 analyse la fréquence de citation des catégories, le nombre de mots cités dans chaque carte mentale (richesse sémantique), et le nombre de mots pour chaque catégorie sémantique (intensité de la richesse sémantique).

	Catégories sémantiques							
Correspondants dd	**Cat 1**	**Cat 2**	**Cat 3**	**Cat 4**	**Cat 5**	**Cat 6**	**Non classés**	**Total**
N° 1	4	5	0	3	6	5	2	25
N° 2	3	6	2	2	5	1	1	20
N° 3	2	5	6	0	2	2	0	17
N° 4	3	4	6	0	3	0	1	17
N° 5	4	7	2	0	2	3	0	18
N° 6	7	9	4	5	7	1	3	36
N° 7	2	1	1	3	1	0	0	8
N° 8	3	2	2	1	2	5	0	15
N° 9	3	5	3	2	4	5	1	23
N° 10	3	0	2	1	2	6	0	14
N° 11	2	1	1	3	1	0	0	8
N° 12	4	4	5	6	0	0	1	20
N° 13	1	1	1	1	0	1	1	6
N° 14	4	4	2	2	0	2	0	14
N° 15	6	5	1	6	13	6	1	38
Total des individus qui ont un mot au moins dans cette catégorie	15	14	14	12	12	11	8	
Fréquence (en %)	100,0	93,3	93,3	80,0	80,0	73,3	53,3	
Homogénéité des fréquences	oui	oui	oui	oui	oui	non	non	
Moyenne des nombres de mots/cat	3,40	3,93	2,53	2,33	3,20	2,47	0,73	Total **18,60**
Ecart type sur le nombre de mots/cat	1,55	2,52	1,88	2,02	3,47	2,33	0,88	**9.21**

Catégories sémantiques :
Approches substantives, concrètes : ***Catégorie 1*** : Aspects sociaux ; ***Catégorie 2*** : Aspects environnementaux ; ***Catégorie 3*** : Aspects économiques ;
Approches abstraites : ***Catégorie 4*** : Approches multidimensionnelles du concept : complexité, relations temporelles, dimensions spatiales ;
Approches politiques : ***Catégorie 5*** : Approches procédurales et politiques ;
Approches concernant la dimension participative : ***Catégorie 6*** : Acteurs.

Tableau 56 : Analyse de la richesse sémantique des cartes mentales de quinze correspondants développement durable du Grand Lyon (mot stimulus : développement durable)

Analyse de la richesse sémantique : une bonne connaissance « moyenne » du sujet, mais avec de fortes disparités

La richesse sémantique (nombre total de critères cités) est la première donnée à étudier. Les correspondants développement durable citent en moyenne 18,6 critères, ce qui situe globalement les membres du Grand Lyon en bonne position : pour comparaison, l'étude de Nathalie LOURDEL à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne signalait une moyenne de 15,5 critères pour les étudiants (après séance de formation sur le développement durable) et de

27,3 critères pour les chercheurs spécialisés en environnement (Tableau 57). Avec une richesse sémantique moyenne avoisinant les 20 critères, les correspondants du Grand Lyon semblent donc faire preuve d'une bonne connaissance du concept (et ce avant même la première réunion de travail), ce qui tendrait à prouver que les individus nommés sont globalement déjà fortement sensibilisés à la question.

	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Cat 4	Cat 5	Cat 6	Non classés	Total
CddLyon	3,40	3,93	2,53	2,33	3,20	2,47	0,73	**18,60**
Chercheurs	4,82	5,18	4,47	2,53	5,06	1,71	0,35	**27,33**
Elèves	2,60	2,50	1,60	2,20	4,10	2,40	0,10	**15,50**

Tableau 57 : Moyenne de nombre de mots par catégories mentionnés par les correspondants CDDLyon : comparaison avec les chercheurs et élèves de l'Ecole des Mines (LOURDEL N., 2003)

Cette richesse sémantique doit néanmoins être relativisée : elle est en effet caractérisée par une très forte hétérogénéité des réponses. L'écart type relevé est de 9,2 critères – contre par exemple 6,7 pour les élèves, et 9,2 pour les chercheurs… dans ce dernier cas, l'écart type « absolu » est équivalent, mais sur un total de critères assez nettement plus élevé, ce qui signifie un écart type « relatif » plus faible pour les chercheurs.

Intensité de la richesse sémantique, répartition des critères au sein des différentes catégories : une vision globale équilibrée, caractérisée par des profils très différents

L'analyse de la répartition des critères au sein des différentes catégories recoupe les conclusions précédentes. La fréquence de citation de critères appartenant aux cinq première catégories est élevée : au minimum 80 % des correspondants citent au moins un critère dans chacune de ces catégories. Seule la catégorie 6 est un peu moins bien représentée (73.3%). Dans l'ensemble, on retrouve donc des critères qui sont assez bien répartis dans les différentes catégories. L'image globale, celle qui représente la répartition moyenne des critères cités au sein des différentes catégories, est donc assez équilibrée (Figure 84).

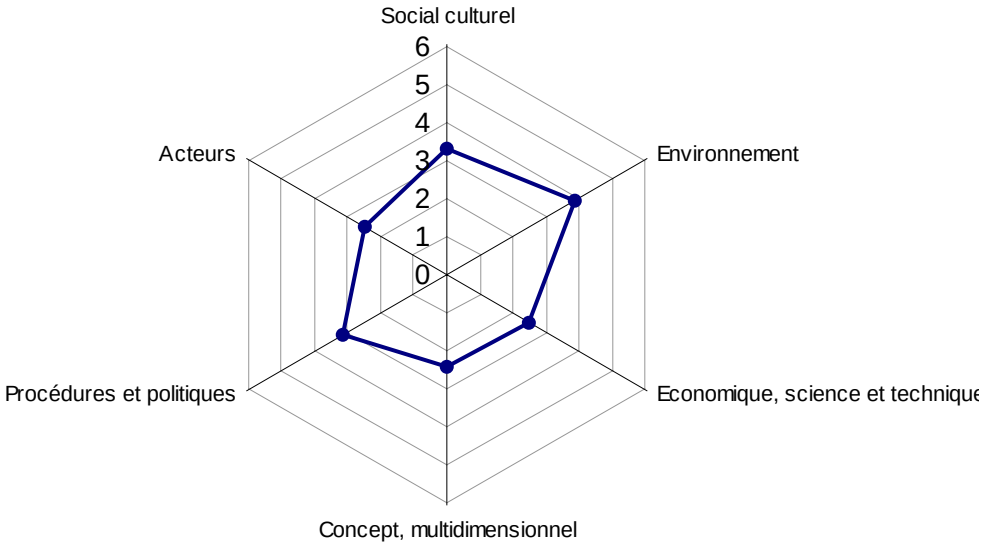


Figure 84 : La vision du développement durable des correspondants : répartition moyenne des critères (nombre moyen de critères) mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Néanmoins, le caractère hétérogène signalé précédemment se confirme lorsqu'on observe le détail des différents profils obtenus (Figure 85). On peut imaginer que la diversité des correspondants et des services représentés n'est pas pour rien dans cette hétérogénéité des visions du développement durable…

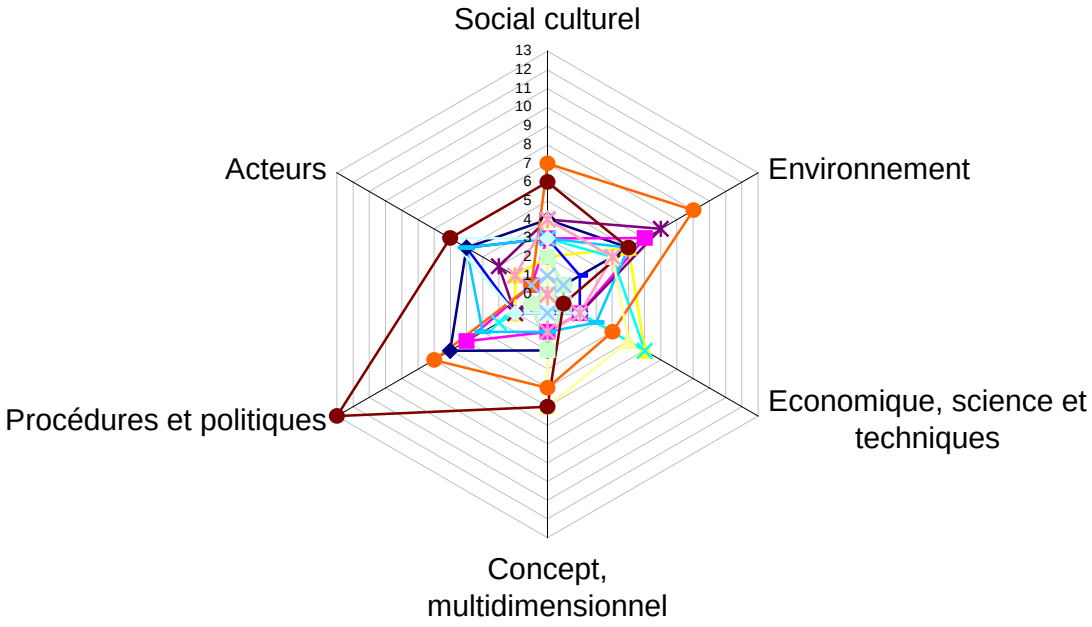


Figure 85 : Répartition des critères mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon : des visions plutôt hétérogènes

…A vrai dire, on est même en droit de se demander si chacun des correspondants n'a pas tendance à privilégier, consciemment ou non, les domaines de compétence qui le concernent plus directement. Le correspondant numéro 15, par exemple, cite le chiffre record de 13 critères dans la catégorie 5 concernant les aspects procéduraux et politiques du développement durable (contre un seul critère relevant des domaines économiques et techniques). Sans trahir un grand secret, on ne sera pas surpris d'apprendre que derrière le correspondant numéro 15 se cache précisément la seule personne qui n'est pas issue des services opérationnels et/ou techniques… puisqu'il s'agit d'un membre du cabinet du président !

Au final, on constate donc à l'analyse des critères retenus par les correspondants du Grand Lyon que la vision « moyenne » du développement durable, bien qu'assez riche, homogène et équilibrée, est en fait le résultat (pour ne pas dire la somme) d'approches assez diverses, voire parfois divergentes.

Analyse de la richesse systémique

Le Tableau 58 reflète la richesse systémique des schémas cognitifs à partir du dénombrement des liens reliant les mots de chaque carte cognitive. Il s'agit ici de dénombrer en particulier le nombre de liens inter-catégories (ces derniers permettant d'appréhender la capacité des correspondants à tisser des liens entre les différentes composantes du développement durable).

Liens intercatégories	Cdd 1	Cdd 2	Cdd 3	Cdd 4	Cdd 5	Cdd 6	Cdd 7	Cdd 8	Cdd 9	Cdd 10	Cdd 11	Cdd 12	Cdd 13	Cdd 14	Cdd 15	**Moyenne**
1//2	1	1	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	0	0	1	0,60
1//3	0	1	0	1	0	3	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0,60
1//4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	2	0,47
1//5	2	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0,40
1//6	0	0	2	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	0	0	0,40
2//3	0	4	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0,60
2//4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0,33
2//5	2	2	1	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,93
2//6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0,13
3//4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
3//5	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,33
3//6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0,20
4//5	4	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0,53
4//6	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,27
5//6	0	0	0	0	2	0	0	0	0	6	0	0	0	0	4	0,80
Total	16	11	4	6	9	3	1	5	5	11	6	8	3	1	10	**6,60**

Tableau 58 : Analyse de la richesse systémique des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon

Le nombre moyen de liens inter-catégories est là encore très variable, allant de 1 à 16. Sans grande surprise, cette hétérogénéité est sensiblement supérieure à celle constatée par Nathalie LOURDEL chez les chercheurs ou les élèves de l'Ecole des Mines (de 0 à 8 liens pour les élèves et 4 à 24 liens pour les chercheurs). Le nombre moyen de liens inter-catégories relevé dans les cartes cognitives des correspondants du Grand Lyon est situé entre ceux des élèves et des chercheurs, avec 6,6 liens en moyenne (contre 4,6 pour les élèves, et 9,82 pour les chercheurs : Tableau 59), dénotant une assez bonne appréhension du caractère transdisciplinaire du développement durable.

	1-2	**1-3**	**1-4**	**1-5**	**1-6**	**2-3**	**2-4**	**2-5**	**2-6**	**3-4**	**3-5**	**3-6**	**4-5**	**4-6**	**5-6**	**Total**
Moyenne cddLyon	0,60	0,60	0,47	0,40	0,40	0,60	0,33	0,93	0,13	0,00	0,33	0,20	0,53	0,27	0,80	6,60
Moyenne élèves	0,10	0,30	0,50	0,30	0,20	0,10	0,30	0,20	0,50	0,40	0,30	0,20	0,40	0,00	0,80	4,60
Moyenne chercheurs	0,82	0,82	0,53	0,71	0,47	0,76	0,06	1,47	0,47	0,41	1,12	0,29	0,94	0,35	0,59	9,82

Tableau 59 : Analyse comparée de la richesse systémique moyenne des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon : comparaison avec les chercheurs et les élèves de l'Ecole des Mines (selon LOURDEL N., 2003)

Une analyse un peu plus fine montre que les liens les plus souvent suggérés concernent les interrelations entre les trois dimensions « classiques » du développement durable (dimensions *économique*, *sociale* et *environnementale* (1-2, 1-3, 2-3) : 0.60 liens en moyenne pour les trois liaisons), ainsi que les liens entre *acteurs* et *aspects politiques* (ou procéduraux) du développement durable (0.80 liens en moyenne). Mais, comme pour les chercheurs, le lien inter-catégories le plus souvent figuré par les correspondants concerne finalement les critères *environnementaux* et *politiques* (2-5) – ce qui pourrait laisser imaginer que, aux yeux des correspondants du Grand Lyon (mais plus encore aux yeux des chercheurs), le secteur

environnemental est celui qui est le plus susceptible de légitimer une intervention politique ainsi que de nouvelles formes de procédures.
Moins faciles à interpréter, les liaisons entre catégories confirment en tout cas dans les grandes lignes ce que l'analyse de la richesse systémique laissait entrevoir : la vision « moyenne » du développement durable qui émerge de l'analyse des cartes cognitives dessinées par les correspondants du Grand Lyon, si elle paraît globalement assez équilibrée et homogène, est en fait la somme d'approches très diversifiées et hétérogènes. Le phénomène de « masse » (ici très relatif puisqu'il ne s'agit que d'un échantillon d'une quinzaine d'individus) permet de rééquilibrer de manière finalement assez harmonieuse des approches individuelles qui sont pourtant très diversifiées. Reste à savoir si l'OQADD finalement co-construit par les correspondants du Grand Lyon reflète lui aussi cet effort de rapprochement et de conciliation des points de vue…

- **Le passage de visions hétérogènes à une image commune : l'OQADD, vecteur de consensus ?**

Afin d'opérer ce rapprochement entre la (les) vision(s) des correspondants et celle de l'OQADD finalement conçu, il nous a paru plus judicieux de nous référer à la classification que nous avions choisi pour catégoriser les critères des OQADD (Chapitre 3) – ce qui au passage nous permet également de comparer le profil de l'OQADD du Grand Lyon avec d'autres OQADD. Comme nous l'avons déjà évoqué, cette classification diffère sensiblement de celle utilisée par Nathalie LOURDEL pour catégoriser les critères des cartes cognitives. Ce changement concerne à la fois l'intitulé des catégories, leur classement et leur contenu (par exemple la catégorie « social » n'inclut pas tout à fait les mêmes critères dans les deux cas ; le critère économique non plus…).

	OQADD (Chapitre 3)	**Cartes cognitives (N. LOURDEL)**
Cat 1	Environnement	Social - culturel
Cat 2	Social – culturel – santé	Environnement
Cat 3	Economique	Economique, science et technique
Cat 4	Transversalité	Concept, multidimensionnel
Cat 5	Gouvernance	Procédures et politiques
Cat 6	Principes du dd	Acteurs
Cat 7	Autres	Non classés

Tableau 60 : Catégories des critères utilisées pour le classement des OQADD (Chapitre 3) et pour l'analyse des cartes cognitives

Les critères retenus par les correspondants du Grand Lyon : un tour d'horizon

Les correspondants du Grand Lyon citent en moyen 18,6 critères, qui se répartissent de manière assez comparable à la moyenne des OQADD étudiés (Tableau 61).

	Nombre (*et %*)de critères moyen par catégorie							
	Cat 1	**Cat 2**	**Cat 3**	**Cat 4**	**Cat 5**	**Cat 6**	**Cat 7**	**Total**
Moyenne des OQADD étudiés	5,2	6,7	3,8	2,2	3,1	3,5	1,8	26,3
%	***19,8***	***25,5***	***14,4***	***8,4***	***11,8***	***13,3***	***6,8***	***100,0***
Moyenne des correspondants	4,1	4,3	2,2	1,3	2,1	3,8	0,7	18,6
%	***22,0***	***23,1***	***11,8***	***7,0***	***11,3***	***20,4***	***3,8***	***100,0***

Tableau 61 : Nombre de critères par catégorie : comparaison entre la moyenne des critères cités par les correspondants du Grand Lyon et la moyenne des 26 OQADD étudiés (Chapitre 3)

Catégorie 1 : critères environnementaux

Les critères environnementaux sont, sans grande surprise, assez souvent cités par les correspondants. Ils représentent 22 % des critères identifiés, et se répartissent assez équitablement en trois catégories : « milieu – cadre de vie – paysages », « ressources naturelles – énergie – matières premières » et « déchets – pollutions – nuisances ». La thématique du risque n'est citée que par une personne.

C1	**Environnement**
Familles de critères	**Environnement en général** : environnement (11), environnemental
	Milieu, cadre de vie, paysages, nature : cadre de vie (2), équilibres naturels, respect de la nature, biodiversité, biotope, diversité du biotope, écosystème, patrimoine – nature, paysage, préservation (3), protéger, protection (2), protection de l'environnement et du patrimoine naturel et bâti
	Ressources naturelles, eau, énergie, matières premières : ressources (2), ressources - matières premières, matières premières (2), ressources naturelles (2) ressources naturelles fondamentales, préservation des ressources, eau (3), terre, énergie, énergies, énergie propre et renouvelable, énergies renouvelables, renouvellement
	Déchets, pollutions (air, sol, eau…), nuisances (bruit…) : recyclage, déchets (2), déchets maîtrisés et valorisés, réduire les émissions polluantes, pièges à pollution, pollutions, limitation de la pollution, lutte contre gaspillage, lutte contre pollution, lutte contre l'effet de serre, gaz à effet de serre, air (2), bruits
	Risques naturels, risques technologiques : gestion des risques

Tableau 62 : Critères environnementaux cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 2 : critères sociaux, culturels et sanitaires

La seconde catégorie de critères regroupe les aspects sociaux et culturels, auxquels s'ajoutent dans notre classification les critères liés à l'éducation et à la santé. Cette catégorie arrive de nouveau en tête des critères les plus souvent cités, devançant de peu les critères environnementaux. Les correspondants semblent particulièrement persuadés de l'importance des critères liés à l'éducation (le terme « éducation » est cité par 7 correspondants). Les thèmes liés à la solidarité entre individus et à l'équité sont également très souvent mentionnés.

C2	**Social – culturel – santé**
Familles de critères	**Social – culturel en général :** social (6), société, cohésion sociale, lien social
	Solidarité, lutte contre l'exclusion (pauvreté), intégration (personnes fragiles, handicapés, groupes sociaux), mixité : solidarité (7), solidarité (partage des ressources), mixité sociale, justice sociale, réduction de la pauvreté, rééquilibrage progressif de l'agglomération / habitat et csp,
	Equité entre individus, répartition équitable des richesses, des chances : société équitable, équitable, équité (5), répartition des richesses, partage, besoins, faim – soif, habitat, logement, manger à sa faim
	Education, formation, qualification, intérêt éducatif : éducation (5), éducation – connaissances, éducation des enfants, éducation nationale, école, formation, formation continue, apprentissage, connaissances, pédagogie
	Qualité de vie, équipements (logement, espaces collectifs) : conditions de vie
	Accès aux services (publics, privés), qualité des services : qualité de vie (3), accessibilité (services…),
	Culture, ouverture aux autres cultures (diversité, tolérance), protection des cultures locales : diversité culturelle, culture (2)
	Santé (accès aux soins, prévention) et sécurité (violences) : santé (2), santé (nuisances, alimentation), santé humaine, santé publique, lutte contre propagation des maladies, lutte contre terrorisme,
	Divers : travail, loisirs : loisirs

Tableau 63 : Critères sociaux, culturels et sanitaires cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 3 : critères économiques

Les critères économiques sont en retrait assez net par rapport aux critères sociaux et environnementaux. Ce retrait est même un peu plus marqué en ce qui concerne les correspondants par rapport à l'ensemble des OQADD étudiés : ainsi, 11,8 % seulement des critères cités par les correspondants sont relatifs à des préoccupations économiques, contre 14,4 % des critères retenus par les différents OQADD. Assez curieusement, les thèmes liés à l'attractivité du territoire sont absents des schémas cognitifs dessinés par les correspondants développement durable.

C3	**Economie**
Familles de critères	**Economie en général :** économie (9), économique, (2), développement (2), consommation, pouvoir d'achat, commercial
	Développement de nouvelles activités, soutien du tissu économique local, partenariat public-privé : activités, développement des entreprises, entreprises, impôt
	Emploi (création, pérennité) : emploi, travail
	Attractivité du territoire, image : -
	Moyens financiers, rentabilité, efficacité économique, productivité : investissement, fonctionnement, coût, recettes, revenus, richesse, richesses (2), transformations production, optimisation des dépenses (publiques), optimiser
	Identification des besoins :

Tableau 64 : Critères économiques cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 4 : critères transverses

Les critères liés à des thèmes transverses sont assez peu cités par les correspondants mais se retrouvent finalement représentés à peu près dans la même proportion que pour l'ensemble des OQADD étudiés (7% des critères cités par les correspondants, contre 8,4% de ceux mentionnés dans les OQADD). Notons que la transversalité est mise en avant dans le cadre des cartes cognitives via les liens entre mots et entre catégories, ce qui rend au final l'analyse de ce critère assez délicate.

C4	**Thèmes transverses**
Familles de critères	**Transversalité, pluridisciplinarité, approche « projet »** : décloisonnement, gestion de la complexité, transversalité, équilibre (2), harmonie, intégration (2)
	Economie sociale et solidaire, économie alternative, redistribution des retombées économiques : économie au service de l'homme, développement des quartiers, développement rural, développement urbain
	Achats responsables et durables, collectivité exemplaire, éco-gestion : politique d'urbanisme à repenser
	Internalisation, coût global, prise en compte des coûts sociaux et environnementaux : agriculture raisonnée (2)
	Sensibilisation à l'environnement, éco-citoyenneté, changements de modes de consommation : culture du développement durable, faire des sacrifices individuels et collectifs, repenser notre vie quotidienne
	Social et environnement, appropriation sociale de l'environnement : bien commun

Tableau 65 : Critères transverses cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 5 : critères liés à la gouvernance

Les critères liés à la gouvernance représentent 11,3% des critères mentionnés par les correspondants, soit sensiblement le même pourcentage que ceux présents dans l'ensemble des OQADD étudiés (11,8%). Ces critères se répartissent assez équitablement entre différentes sous-catégories, relatives à l'information (communication, transparence), à la concertation avec les acteurs et aux démarches participatives.

C5	Gouvernance
Familles de critères	**Gouvernance en général** : démocratie, gouvernance, gouvernance – efficience, gouvernance mondiale, gouvernants au service de tous, lutte pour l'éducation et la démocratie
	Information, transparence : information, transparence, communication, communiquer, lutte contre corruption des états en dvpt
	Concertation, consultation (partenaires, populations) : conférence de consensus, débat, débat public, habitants (2), ouverture d'espaces de dialogues, citoyenneté, citoyens acteurs, associations
	Association, participation, démarche participative, mobilisation (populations, partenaires, acteurs concernés, autres services) : participation, participation – citoyens, consensus, comportement – mentalités
	Moyens d'animation, gestion municipale, organisation de la prise de décision, portage politique : proximité, politique (2), agents de la collectivité, collectivité, complémentarité entre acteurs institutionnels
	Partenariats, démarche partenariale, mise en réseau d'acteurs : acteurs (2)

Tableau 66 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 6 : critères relatifs aux « principes » du développement durable

Les 15 correspondants développement durable ont cité un nombre important de critères relatifs aux principes du développement durable. 20,4 % des mots mentionnés dans les cartes cognitives font référence à ces aspects procéduraux, ce qui représente une proportion sensiblement plus importante que les critères présents dans les 26 OQADD étudiés au chapitre 3 (13,3% des critères présents dans les OQADD font référence aux principes du développement durable). Parmi ces principes, ceux faisant référence aux dimensions temporelles (prise en compte du long terme, solidarité intergénérationnelle) et spatiales (prise en compte du global, solidarité inter-territoriale). Peu après arrivent les critères concernant les principes de précaution – prévention et de responsabilité. L'éthique et les principes « humanistes » sont également régulièrement cités.

C6	Principes du développement durable
Familles de critères	**Echelle géographique, choix de l'échelle pertinente, articulation entre territoires, subsidiarité, prise en compte du global, solidarité Nord-Sud** : échelles de territoires, espace, coopération décentralisée, Nord-Sud, solidarité économique avec les pays en développement, soutenir les économies en développement, global, local, mise à profit des ressources locales, subsidiarité
	Echelles de temps, prise en compte du long-terme, des générations futures : temps (3), avenir, durée – temps, stratégie long terme, long terme, long terme – générations futures, court terme – long terme, vision prospective, héritage commun, mémoire, solidarité intergénérationnelle
	Evaluation et suivi, évaluation partagée, amélioration continue : essai erreur, diagnostic lucide et partagé avec les habitants, normes, réglementations – normes, mutualisation, solutions alternatives
	Précaution, prévention, irréversibilité, responsabilisation : précaution (2), prévention (2), réversibilité, responsabilisation, responsabilité (4), responsabilité sociétale de l'entreprise, exemplarité des élus et des institutions
	Divers (démarche globale et intégrée, échanges d'expériences, pollueur payeur, éthique…) : éthique (3), humanisme, humanité (2), homme, justice, non violence, paix (2), reconnaissance et respect, respect de la dignité humaine, respecter, bon sens

Tableau 67 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Catégorie 7 : autres critères

Enfin, quelques critères n'entrant pas dans les catégories précédentes sont parfois cités ; ils sont mentionnés pour mémoire dans le Tableau 68.

C7	Autres critères
Familles de critères	**Aménagement du territoire, urbanisme, lutte contre l'étalement urbain, mixité des fonctions, espaces publics** : territoires
	Transports, mobilité (transports collectifs ou alternatifs) : transports (2), rationalisation des déplacements motorisés et progression des modes doux
	Innovation, recherche : innovations technologiques, recherche
	Divers : terme galvaudé, spiritualité, vie, enfants

Tableau 68 : Critères non classés cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon

Au total, on constate donc avec une certaine surprise que, parmi les 279 critères cités par les 15 correspondants, la répartition moyenne par catégorie s'avère proportionnellement assez proche de celle des 684 critères mentionnés dans les 26 OQADD étudiés dans le Chapitre 3…

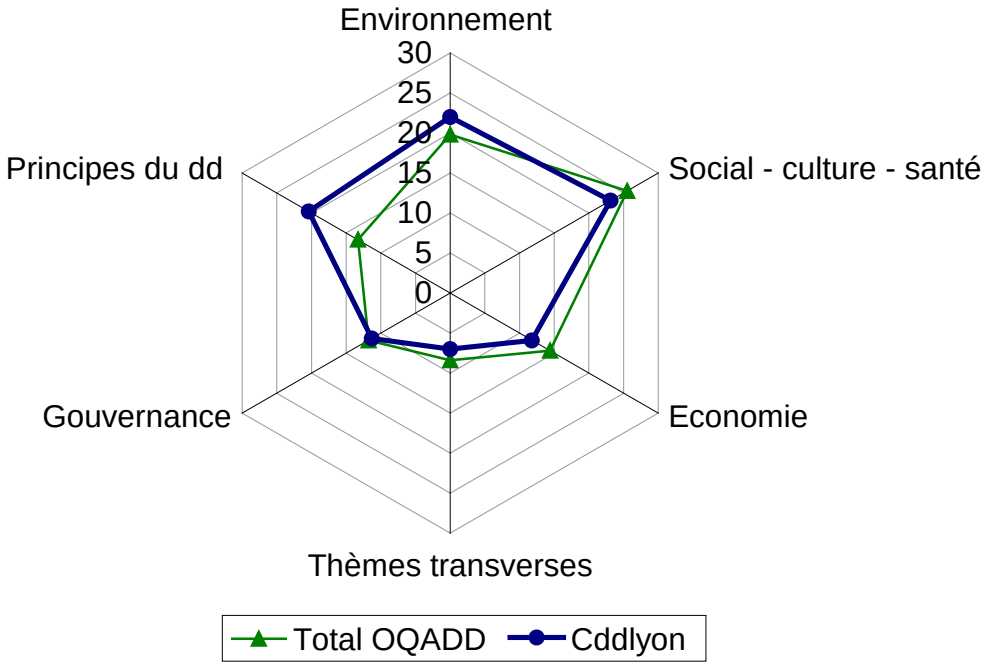


Figure 86 : L'image du développement durable des correspondants, et celle des OQADD étudiés : répartition (en pourcentage) des critères cités par les correspondants du Grand Lyon – comparaison avec le profil moyen des OQADD étudiés dans le Chapitre 3

…Là encore, il convient de se souvenir que cette relative homogénéité « collective » résulte en fait de l'agrégation de points de vue « individuels » plutôt hétérogènes. Un peu comme si, au final, les points de vue différents finissaient, en s'agrégeant les uns les autres, par se neutraliser, aboutissant finalement à une image globalement consensuelle et équilibrée.

L'OQADD du Grand Lyon : un élément de consensus ?

Qu'en est-il, à présent, du profil de l'OQADD du Grand Lyon ? Correspond-il lui aussi à une vision consensuelle du développement durable ? Est-il le résultat d'un rapprochement de points de vue relativement divergents autour d'un point d'entente commun ?

Consensus sur le nombre de critères ?

Avec ses 18 critères (contre 26,3 en moyenne pour les 26 autres OQADD étudiés dans le Chapitre 3), l'OQADD du Grand Lyon se trouve assez nettement en dessous de la moyenne des OQADD observés jusqu'à présent. Néanmoins, on ne manquera pas de noter dans le même temps que ce total de 18 critères correspond précisément au nombre moyen de critères cités par les correspondants développement durable via les schémas cognitifs (18,6 critères très exactement pour la moyenne des schémas cognitifs). Il est toujours difficile dans ce genre d'exercices de distinguer clairement ce qui relève du hasard ou non, mais force est de constater que cette similitude est pour le moins troublante[1].

D'autant plus que la répartition de ces critères est, là encore, très similaire…

Consensus sur la répartition des critères : une vision du développement durable globalement équilibrée

L'analyse comparée de la répartition des critères retenus dans l'OQADD, d'une part, et des critères identifiés pas les correspondants, d'autre part, montre une très forte convergence sur la plupart des points (Figure 87). En particulier, les deux « visions du développement durable » se superposent presque parfaitement sur les questions de la gouvernance, des principes du développement durable, de l'environnement, des aspects socio-culturels et de l'économie (même nombre de critères retenus, à une ou deux décimales près). La catégorie « autres critères » n'est par contre pas représentée dans l'OQADD. Inversement, deux critères relevant de la catégorie « thèmes transverses » sont représentés, alors que les correspondants en mentionnaient en moyenne 1,3…

C1	**Environnement**
	1. Ressources naturelles 2. Nuisances et pollutions 3. Réchauffement climatique 4. Exposition des populations aux risques
C2	**Social – culturel – santé**
	1. Besoins vitaux et services à la personne 2. Transmission des savoirs 3. Education et information 4. Partage équitable des richesses
C3	**Economie**
	1. Création d'emploi – développement économique responsable 2. Organisation et optimisation des moyens
C4	**Thèmes transverses**
	3. Transversalité – pluridisciplinarité 4. Evolution des comportements des techniciens et partenaires
C5	**Gouvernance**
	1. Implication des habitants et partenaires au développement de la citoyenneté 2. Implication des habitants et partenaires (dans les projets – politiques)
C6	**Principes du développement durable**
	1. Prise en compte du long terme 2. Réduction des fractures territoriales 3. Conciliation entre intérêt général et proximité 4. Evaluation
C7	**Autres**
	-

Tableau 69 : Les 18 critères de l'OQADD du Grand Lyon

[1] Rappelons à nouveau que l'OQADD a été conçu de manière collective et « en direct » par le biais d'un travail de « métaplan », sans que les personnes responsables de la gestion du groupe de travail (les membres du bureau de consultants ABCD-Durable, en l'occurrence) n'aient accès aux schémas dessinés individuellement.

Encart 26 : Commentaire du tableau 69

La catégorie « environnement » est assez fidèlement représentée via les thèmes classiques : ressources, nuisances – pollutions et réchauffement climatique. A ces données vient s'ajouter la gestion des risques (naturels et technologiques) que nous avons précédemment classée dans le domaine « environnement » (thème est pourtant peu cité par les correspondants). Les notions de cadre de vie et de paysage sont par contre absentes (intégrées soit dans le critère « ressources » pour la biodiversité, soit dans le critère « nuisances » pour le cadre de vie).
La catégorie « social – culturel – santé » inclut deux critères liés à l'éducation et la transmission des savoirs (une préoccupation qui ressortait fortement des schémas cognitifs des correspondants). Les deux autres critères sont davantage « sociaux » : réponse aux besoins vitaux et équité. Les thèmes liés à la culture et à la santé ne sont pas présents.
La catégorie « économie » n'est représentée que par deux critères. Le premier est relatif à un « développement économique créateur d'emplois ». L'optimisation des moyens est également citée et peut s'apparenter à un critère économique (c'est en tout cas dans cette catégorie que nous l'avons classé précédemment dans les autres OQADD).
La catégorie « thèmes transverses » comprend un critère qui fait spécifiquement référence à cette notion de transversalité, et un autre qui s'apparente aux critères que nous avons jusqu'à présent réunis sous l'intitulé de « collectivité exemplaire » ou de « verdissement des services » (« Evolution des comportements des techniciens et partenaires »).
La catégorie « gouvernance » regroupe deux critères assez proches dans leurs intitulés, concernant respectivement l'implication des habitants et partenaires, d'une part dans le développement de la citoyenneté, et d'autre part dans la conduite des projets et politiques.
Enfin, la catégorie concernant les « principes du développement durable » réunit différents critères : deux concernant l'articulation des échelles territoriales (« réduction des fractures territoriales » et «conciliation entre intérêt général et proximité »), un concernant la « prise en compte du long terme », et enfin un dernier spécifiquement relatif à l'évaluation.

A part cette légère différence concernant les critères de la catégorie « thèmes transverses », et l'absence de critères appartenant à la catégorie « autres » dans l'OQADD du Grand Lyon, on retiendra que la superposition des deux images est quasi parfaite (Figure 87).

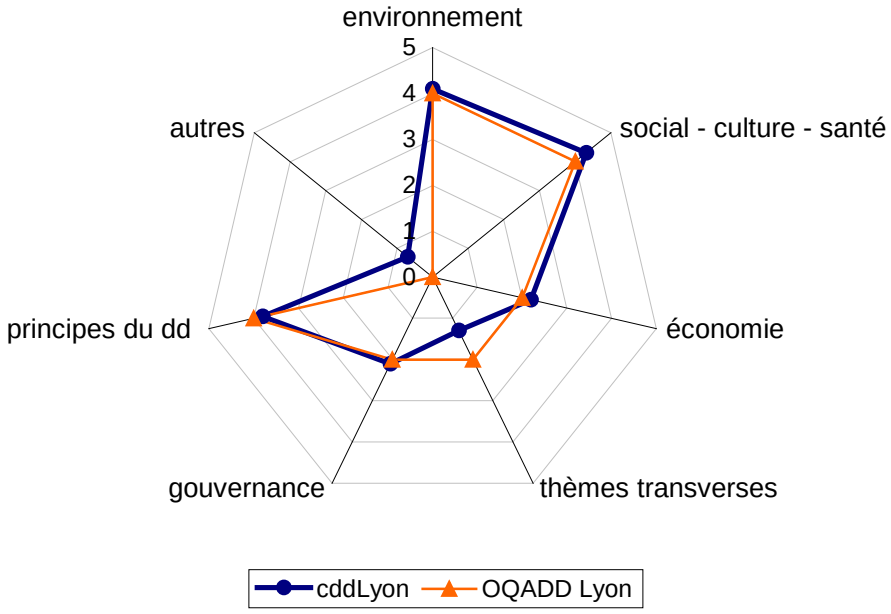


Figure 87 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD : une superposition presque parfaite ! Répartition par catégorie sémantique des critères cités par les correspondants du Grand Lyon (nombre moyen de critères) – comparaison avec les critères de l'OQADD du Grand Lyon

Cette « quasi-perfection » de superposition entre les deux images est encore plus spectaculaire lorsqu'on supprime la catégorie « autres critères » – catégorie un peu trompeuse en cela qu'elle reste assez floue et mal définie puisqu'on y a fait figurer tous les critères qui ne correspondaient pas aux catégories précédentes (Figure 88).

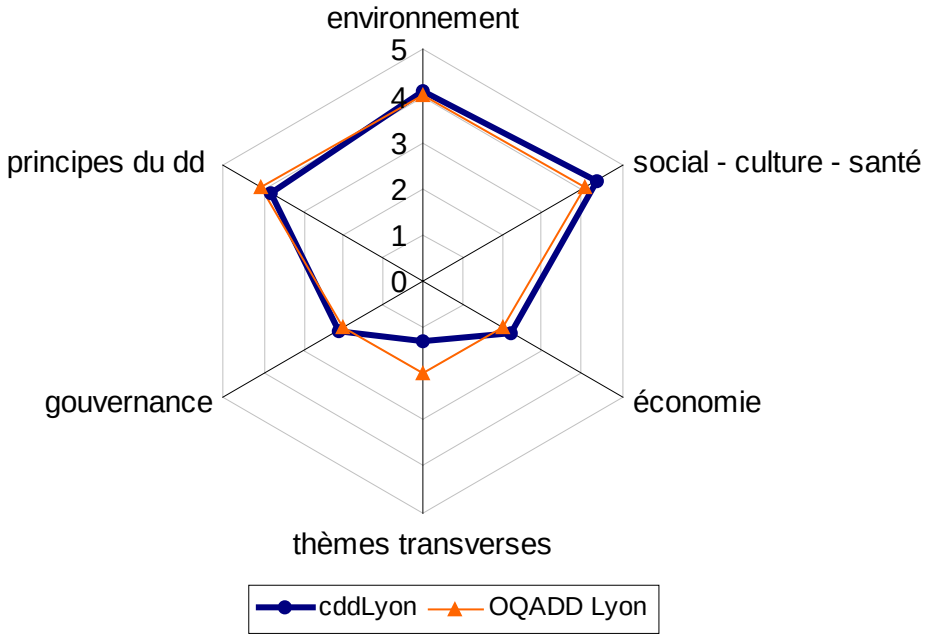


Figure 88 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD (hors catégorie « autres critères ») : une superposition encore plus spectaculaire !

Qu'en conclure ? S'agit-il, là encore, du fruit du hasard ? Cette superposition des deux « images du développement durable » (celle des correspondants et celle de l'OQADD que ces mêmes correspondants ont finalement conçu) est-elle un accident ? Il faudrait sans doute répéter ce genre d'exercice à plusieurs reprises avant d'en tirer des conclusions plus définitives ; mais force est de constater pour l'instant que la création collective de l'OQADD du Grand Lyon semble avoir abouti à une image du développement durable qui est très proche de l'image « moyenne » que s'en faisaient les correspondants avant de commencer à travailler ensemble. Ainsi, partis d'individus dont les visions étaient assez hétérogènes, la conception collective de l'outil a permis un rapprochement de leurs points de vue respectifs.

Cette conclusion tendrait donc à nous conforter dans l'idée selon laquelle les OQADD – et les outils d'évaluation du développement durable en général – peuvent s'avérer non seulement de bons outils d'appropriation du concept (en cela notamment qu'ils permettent d'écrire noir sur blanc les différents critères qui composent ce dernier), mais également de formidables outils de consensus – à condition, bien entendu, d'être construits de manière collective... pour ne pas dire « coopérative ».

Conclusion de chapitre : en fin de compte… la durabilité est-elle négociable ?

Comme nous l'avons constaté, il est encore difficile d'aborder la question de l'appropriation de l'OQADD du Grand Lyon par les élus et par ceux qui sont censés penser le stratégie politique de l'agglomération. A l'heure où nous écrivons ces lignes, l'avenir de l'outil est plus ou moins entre leurs mains : les décisions concernant les modes d'application de l'OQADD

et l'occurrence de son utilisation devraient être prochainement confirmées. Les récentes prises de position de la part de la Direction Générale laissent néanmoins entrevoir la possibilité d'une évolution positive. Reste à savoir si l'usage de l'OQADD sera effectivement systématisé ou s'il sera, de manière plus consensuelle, invoqué et utilisé seulement dans le cas de certains projets ou certaines politiques spécifiques.
S'il est encore trop tôt pour répondre à ces questions, ce dernier chapitre nous aura en tout cas permis de faire une synthèse des réflexions qui ont précédé. En abordant la problématique du développement durable telle qu'elle semble se poser sur la métropole lyonnaise, nous avons ainsi pu toucher plus concrètement du doigt la manière dont le concept pouvait se territorialiser. Un bref tour d'horizon des « tendances lourdes » du développement urbain nous a permis de mesurer l'ampleur du phénomène de tiraillement (pour ne pas dire d'écartèlement) auquel certaines grandes agglomérations sont aujourd'hui confrontées : poussées, via le phénomène de globalisation de l'économie, vers une compétition territoriale de plus en plus acharnée, appelées à rayonner sur le plan international sous peine de voir leurs opportunités de développement gravement menacées, ces mêmes métropoles européennes « de deuxième rang » se trouvent dans le même temps obligées de lutter en interne contre une série de déchirements écologiques, sociaux et territoriaux de plus en plus insoutenables – insoutenables tant pour leurs propres territoires que pour l'ensemble de la planète. Ce phénomène de déchirement[1], que Marc BONNEVILLE avait déjà pré-senti à Lyon[2], Jean-Jack QUEYRANNE l'exprimait de la manière suivante à la fin de l'année 2001 lorsqu'il s'adressait aux membres du Conseil de Communauté : « *Vous le voyez, mes chers collègues, les défis sont de taille : entrer dans la première division des métropoles européennes, promouvoir un développement durable et solidaire de l'agglomération, et mobiliser toutes les énergies* [3]».
Défis de taille, en effet.
Car dans un tel contexte de compétition internationale, le risque est fort de voir les logiques économiques et de court terme l'emporter sur les enjeux sociaux et écologiques. Les plus pessimistes, ou les plus cyniques, verront alors dans le développement durable un simple outil de marketing territorial au service des ambitions de rayonnement international et de développement purement économique. Les plus optimistes verront plutôt le développement durable comme un effort de « raccommodage » progressif de la ville éclatée : une tentative de conciliation entre des intérêts parfois difficilement compatibles, et qu'il faudra pourtant bien, un jour ou l'autre, parvenir à réconcilier.

Comme nous l'avons noté à de nombreuses reprises, le développement durable semble particulièrement adapté à cet effort de (ré)conciliation : pluridisciplinaire, aisément malléable, présentant quelques objectifs largement fédérateurs, il permet aux différents acteurs de trouver un premier point d'entrée en négociation. Les outils d'évaluation du genre OQADD deviennent alors, de par leur capacité d'appropriation du concept, de formidables terrains de bataille sémantique, voire idéologique. Dans le cas du Grand Lyon, ce débat n'a guère dépassé pour l'instant le stade des services techniques et des quelques correspondants développement durable mobilisés au sein du groupe CDDLyon. On est évidemment en droit

[1] Phénomène que constate également François BERTRAND au niveau régional : « *dans une optique de développement durable, l'aménagement du territoire doit s'attacher à définir les modalités d'expression d'un compromis explicité entre solidarité et compétitivité territoriale, plutôt que de les juxtaposer et de les adosser* » in BERTRAND F. (2004) Op. cit., p. 506
[2] Le principal enjeu pour Lyon « *réside précisément aujourd'hui dans sa capacité à concilier ces deux orientations* [de repli sur le territoire et d'ouverture sur l'international, NDR] *et à faire en sorte qu'elles soient complémentaires et nécessairement liées plutôt qu'opposées* », in BONNEVILLE M. (1997) Op. cit.
[3] Conseil de Communauté du 26 Novembre 2001. *Débat sur le Plan de Mandat / Intervention de Jean-Jack Queyranne, 1er vice-président chargé de la stratégie d'agglomération.* Extrait.

de s'interroger sur la quasi-absence des élus lors de la conception de tels outils, alors mêmes qu'il s'agit ni plus ni moins pour la collectivité de traduire de manière très explicite ce qu'elle entend par développement durable... les récentes prises de position de la part du DGS et du cabinet laissent néanmoins présager d'une appropriation possible de l'outil par les élus. Laissant pour l'instant de côté cette question, on se contentera pour notre part de constater que la diversité des profils des correspondants développement durable et l'hétérogénéité des perceptions que ces derniers se faisaient du concept ne les ont pas empêché de trouver un terrain d'entente. Comme nous l'avons noté un peu plus haut, tout se passe alors « *comme si, au final, les points de vue différents finissaient, en s'agrégeant les uns les autres, par se neutraliser, aboutissant finalement à une image globalement consensuelle et équilibrée* ». Loin de s'entre-déchirer, les correspondants développement durable semblent avoir progressivement dessiné une image commune du développement durable, prouvant que la construction d'un tel outil pouvait s'apparenter à ce qu'Emmanuel TORRES qualifie de manière un peu jargonneuse de « *travail procédural de constitution de normes locales* » de durabilité. Une norme qui serait constituée par les acteurs *« en fonction du contexte local et des logiques conflictuelles qui les animent* [1]».

Au final, cette conception coopérative aboutit donc inévitablement à une vision consensuelle du développement durable. Nous serions même tentés de penser que, plus les visions sont nombreuses et divergentes au départ, et plus le résultat final aura des chances d'être consensuel. Or, comme nous l'avons déjà largement évoqué, le fait de renégocier au niveau local le contenu du développement durable ne va pas sans poser certaines questions. On retrouve là, bien entendu, une préoccupation centrale de nos réflexions : en agissant ainsi, ne perd-on pas de vue la problématique globale ? Qu'en est-il de la question de la non-fractalité du développement durable dans un tel contexte ? Jusqu'à quel point peut on s'assurer que les acteurs locaux vont considérer à leur juste valeur les problématiques globales, et ne vont pas se contenter de trouver des points d'entente sur les enjeux locaux ? Ne risque-t-on pas de consolider la durabilité interne du territoire au détriment de la durabilité externe (globale) ?

La question qui se pose finalement à nous est alors la suivante : si le caractère principal du développement durable consiste en un élargissement, dans le temps et dans l'espace, des préoccupations de l'intérêt général, peut-on négocier le contenu du développement durable en l'absence des principaux intéressés : à savoir les générations futures et les acteurs des autres territoires (du local au global)[2] ? Et finalement, la difficulté d'appropriation du développement durable par la classe politique, même par le biais d'outils comme les OQADD (question qui reste encore à trancher dans le cas du Grand Lyon à l'heure où nous rédigeons ces dernières lignes) ne s'expliquerait-elle pas pour partie par une raison plus profonde : cette forme d'illégitimité des élus à représenter (et donc à défendre les intérêts) de ces « acteurs faibles » que sont les générations futures et les habitants des autres territoires ?

[1] TORRES E. (2000) Op. cit.

[2] Notons que Bernard ROY, dans le cadre de l'aide à la décision, qualifie les acteurs absents d' « agis » (ceux sur lesquels les décisions vont avoir des impacts, sans pour autant qu'ils soient directement représentés lors des prises de décision), in ROY B. (1985) Op. cit.

Conclusion : Penser le changement ? A propos de la compatibilité entre intérêt général et durabilité : mise en perspective…

A l'heure d'aborder la conclusion de cette thèse, la citation de GANDHI évoquée en introduction nous semble étonnamment lointaine. Pourtant, lorsqu'on y réfléchit, l'idée de partager de manière équitable les ressources limitées de la Terre (entre individus et entre pays du Nord et du Sud) est incontestablement l'un des fondements de la réflexion sur le développement durable. C'est en tout cas ce que nous avons essayé de démontrer dans la première partie de cette thèse en présentant le développement durable comme l'aboutissement d'une longue négociation internationale portant sur la double question de l'environnement et du développement – une tentative de réconciliation entre les intérêts divergents liés à ces deux « exigences ». Le développement durable nous est alors apparu comme une « valeur nouvelle », conçue de manière coopérative, et dans laquelle chaque acteur était capable de projeter certaines de ses valeurs. Surmontant les oppositions entre environnement et développement, la notion de solidarité intergénérationnelle s'est en particulier imposée comme un point d'entente commun entre les différents points de vue en présence autour de la question du développement durable.

En refusant, dès 1992, d'entrer dans cette négociation, et en affirmant – en écho négatif à la phrase de GHANDI – que *le mode de vie des américains n'était pas négociable*, le président des Etats-Unis semblait devoir d'emblée condamner le développement durable. C'était sans compter sur la grande flexibilité du concept, et sur sa capacité à être approprié par les courants les plus opposés. Ainsi, bien que conçu de manière coopérative, nous nous sommes rendus compte que le développement durable avait connu suite à sa consécration internationale une phase d'appropriation plutôt compétitive – phase qui a notamment vu s'opposer économistes libéraux et écologistes radicaux, chacun essayant d'imposer sa perception du concept (jusqu'à l'abandon progressif de l'un des deux camps… celui des écologistes, en l'occurrence). Les débats entre soutenabilité faible et forte recouvrent pour une grande partie ces positions. Entre les deux, les acteurs publics se sont quant à eux satisfaits d'une approche visiblement plus consensuelle du concept, se servant du développement durable comme d'un élément fédérateur susceptible de les aider à concilier les tendances de plus en plus contradictoires liées à la globalisation de l'économie et à ses « dégâts collatéraux » (fracture sociale, mais également fracture écologique). C'est cette

traduction consensuelle du développement durable qui semble devoir s'imposer le plus largement aujourd'hui.
Une traduction qui semble aller de soi pour la plupart des acteurs…
Et pourtant, si cette position paraît légitime au niveau global, le phénomène de territorialisation du développement durable entraîne une nécessaire redistribution des cartes et des priorités allouées à chacun. C'est en particulier le caractère non-fractal du développement durable qui se révèle à nous : dans l'optique de la résolution de la problématique globale, chaque territoire semble en effet devoir se fixer des objectifs prioritaires différents (par exemple : réduction drastique de l'empreinte écologique des habitants des collectivités ou pays du Nord *vs* augmentation du niveau de vie des habitants du Sud). Une acception commune d'un enjeu global peut donc nécessiter des priorités d'action (des chemins à suivre) différent(e)s au niveau local – c'est précisément ce que suggérait la phrase de GHANDI. Au gradient « idéologique » entre soutenabilité faible et forte, se substitue alors un « gradient » géopolitique entre Nord et Sud ; au principe de durabilité « interne » (durabilité du territoire concerné) vient s'adjoindre un principe de durabilité « externe » (durabilité des autres territoires, par réciprocité) ; et, enfin, au principe central de « solidarité inter-générationnel » s'ajoute naturellement un principe tout aussi important de « solidarité inter-territorial » (du local au global).

C'est dans ce contexte, et à l'aune de ces réflexions, que nous avons essayé de considérer la question des outils d'évaluation des politiques en matière de développement durable. Au niveau local, en particulier, les efforts tendent à se multiplier, et la question de l'évaluation des politiques par rapport aux critères de développement durable s'impose progressivement. En France, où l'évaluation comme le développement durable ne sont arrivés que très tardivement dans le débat politique (et dans les pratiques administratives), la grande majorité des collectivités locales sont encore loin de se préoccuper de cette question. Les quelques rares organismes qui se sont penchés sur ce sujet de travail l'ont généralement fait de manière isolée, participant à leur façon d'une phase de bouillonnement un peu anarchique dans laquelle les outils développés se sont finalement retrouvés à peu près aussi nombreux et variés que les pratiques d'évaluation initiées.
Il faut convenir à ce propos d'une chose : chaque collectivité semble avoir de bonnes raisons de développer son propre outil. Au premier rang de ces motivations apparaît la volonté de s'approprier le concept même de développement durable. En étudiant en particulier le cas du Grand Lyon, nous avons pu constater que ces grilles de questionnement pouvaient effectivement s'avérer de formidables outils d'appropriation (traduction) du concept et de rapprochement des points de vue au sein d'une communauté.
Mais au-delà de ces aspects pédagogiques, les efforts déployés par les quelques collectivités volontaires qui ont eu le courage de se lancer dans l'aventure, s'ils sont bien entendu louables, laissent néanmoins un goût d'inachevé. Car au-delà de ces premiers points positifs (appropriation du concept, pédagogie), il faut bien convenir que les outils en question sont très imparfaits sur la forme (loin des canons de l'analyse multicritère), et sans doute trop peu ambitieux et mal ancrés dans la prise de décision pour répondre véritablement aux enjeux soulevés par le développement durable. En particulier, dans leur mise en œuvre, ils semblent devoir buter sur des obstacles difficilement franchissables. Deux ont principalement retenu notre attention :

- Le premier de ces bémols concerne l'image du développement durable que nous renvoient ces outils : une image consensuelle et « fractale » qui semble enfermer les collectivités locales dans une simple recherche de consensus entre acteurs locaux ; une traduction qui, au mieux, mène à une forme de durabilité interne accrue, mais qui peut se traduire éventuellement par une augmentation de la « non-durabilité » externe (ou globale) : c'est à dire une délocalisation des facteurs de non-durabilité

vers l'extérieur (ou l'avenir). Plus généralement, le développement durable apparaît davantage comme un moyen de résorber des conflits entre acteurs locaux que comme un objectif visant à la résolution des problématiques globales.

- Un second frein majeur concerne la pérennité de ces outils, et surtout leur manque d'intégration en amont des processus de décision. Encore trop souvent considéré par les élus comme un problème relevant des sphères techniciennes, la durabilité apparaît telle une sorte de « rustine » qu'il suffirait d'accoler a posteriori des prises de décision pour limiter les risques d'éclatement social et écologique du développement « traditionnel ». Il s'agit alors, à peu de chose près, de rafistoler et de consolider les décisions pour les « faire durer » encore un peu plus longtemps, sans remettre en cause fondamentalement les modes de faire et de penser, et encore moins les manières de décider. C'est en particulier ce phénomène que nous avons voulu stigmatiser en usant (et abusant, sans doute) de la formule « *penser le changement ou changer le pansement* ».

Encart 27 : Trente ans après le Club de Rome : la course à la croissance est-elle le reflet de notre incapacité à penser le changement ?

Plus de trente après la publication des conclusions du Club de Rome, alors qu'on assiste à un agrandissement continu des disparités sociales mondiales[1], alors même que les menaces d'épuisement des ressources fossiles tendent à se préciser[2] (faisant planer sur les sociétés occidentales l'ombre d'un effondrement économique et social sans précédent), et tandis qu'on assiste à un renouveau des critiques relatives au contenu de l'indicateur économique qu'est le PIB[3], la course continue à la croissance économique semble plus que jamais devenue l'objectif central des politiques des pays du Nord.

Une simple analyse du discours du président de la République Française lors de son interview du 14 juillet 2004[4] montre par exemple que, si les termes « environnement », « écologie » ou même « intérêt général » sont totalement absents des propos du chef de l'Etat, celui de « croissance » revient quant à lui… à vingt-trois reprises[5] ! (le plus souvent sous la forme d'une invocation). L'introduction de la croissance économique en tant qu' « objectif de l'Union » dans le projet de Constitution européenne montre également à quel point, durant les trente dernières années, les priorités politiques semblent s'être renforcées autour de cet objectif purement économique… Mais, paradoxe suprême, cette fois-ci c'est précisément au nom du développement durable que la croissance du PIB s'apprête à être gravée dans le marbre de la constitution[6] !

[1] Pour exemple, citons le cas des achats d'aliments pour animaux domestiques qui, en Europe et aux Etats-Unis, représentent un chiffre d'affaire supérieur à 17 milliards de dollars chaque année, ou encore le fléau de l'obésité qui engendre aux Etats-Unis des dépenses d'environ 100 milliards de dollars par an, alors que la satisfaction des besoins nutritionnels et sanitaires de base permettant d'éradiquer la faim dans le monde ne coûterait pas plus de 13 milliards de dollars par an (UNDP (1998) *Human development report 1998 ; Consumption for human development*, UNDP, Oxford University Press, 117 p.)

[2] Citons par exemple les chiffres fournis par l'Association for the Study of Peak Oil and gas (ASPO) qui dans son bulletin d'août 2004 annonçait le pic de Hubbert mondial (pic de production de pétrole, non conventionnel compris) pour 2006. Ce qui signifie, pour des raisons purement géologiques (et non géopolitiques, comme pour les précédentes crises pétrolières), une baisse imminente de la production mondiale de pétrole à partir des années 2010 dans le meilleur des cas : in ASPO (2004) *Newsletter n. 44*, ASPO, 11 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.peakoil.net/Newsletter/NL44/newsletter44.pdf)

[3] : MEDA D. (1999) Op. cit.; VIVERET P. (2002) Op. cit.; GADREY J., JANY-CATRICE F. (2003) Op. cit.

[4] Interview télévisée du Président de la République française, à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet (14 juillet 2004) (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.elysee.fr/magazine/actualite/sommaire.php?doc=/documents/discours/2004/IT040714.html)

[5] notons que la notion de « croissance zéro » revient à deux reprises dans le discours du Président… à propos du budget de l'Etat !!

[6] « *L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe, fondé sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* », in CONVENTION

Le consensus politique sur la question de la croissance dénote par ailleurs une déconnexion « croissante » (précisément !) entre les élus et le reste de la population (les représentants et les représentés) : une étude de la SOFRES, menée dans le cadre du Programme sciences, environnement, sociétés (PROSES) de Science Po, dirigé par Daniel BOY[1], montrait ainsi il y a peu que, à l'affirmation selon laquelle « *si on veut vraiment préserver l'environnement pour les générations futures, on sera obligé de ralentir très sérieusement notre croissance économique* », 53 % des français répondent qu'ils sont d'accord… contre seulement 19% des parlementaires (79 % de ces derniers étant réfractaires à cette idée). Comme nous l'avons illustré à travers le débat sur les CKE (Chapitre 1) la croissance est susceptible de permettre une amélioration de la durabilité interne d'un système, notamment en matière d'environnement, au détriment de la durabilité externe - la définition du développement durable dans le projet de constitution européenne est de ce point de vue assez clair : il s'agit de promouvoir « *un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » (rien n'est dit sur les flux de matière et d'énergie, ni sur les stocks, ni encore moins sur l'empreinte écologique). On peut donc émettre l'hypothèse largement partagée par les économistes classiques selon laquelle la croissance s'apparente à une possibilité de jeu à somme positive pour les acteurs représentés sur un territoire… au détriment peut-être des « acteurs faibles » non représentés (autres territoires, générations futures).

Au final, ces deux bémols nous amènent naturellement à nous poser la question de la représentation des intérêts des « acteurs faibles » du développement durable dans les processus de négociation et/ou de décision. Nous avons démontré tout au long de cette thèse que les intérêts de ces acteurs non représentés – générations futures et autres territoires – étaient au cœur de toute action se légitimant du développement durable. Or le système démocratique de type représentatif est basé sur la légitimation d'une action politique (et publique) fondée sur l'intérêt général, qui lui-même est « borné » dans le temps (durée du mandat) et dans l'espace (territoire administratif). La question du développement durable venant faire exploser le cadre géographique et temporel dans lequel est traditionnellement inscrit la notion d'intérêt général, on peut donc se demander si la difficulté de prendre en compte de manière efficace et pertinente le développement durable en amont des politiques publiques ne s'explique pas tout « simplement » par une forme d'incompatibilité fondamentale entre ces deux notions. Finalement, et pour formuler la question autrement, n'est-il pas logique que, dans le modèle démocratique de type représentatif, les « représentants » ne défendent que les intérêts des « représentés » ? Le développement durable appellerait donc à revisiter en profondeur la définition de l'intérêt général, remettant de ce fait en cause les processus de représentation qui sont liés à cette définition.
Voilà donc une dernière hypothèse qui se présente à nous, sous la forme d'une question lancinante… Car enfin, s'il s'agit de « penser le changement », ne faut-il pas alors nous attaquer à cette double crise de représentation à laquelle nous semblons être confrontés depuis l'émergence des problématiques environnementales : représentation du réel via les défaillances du modèle rationaliste, et représentation démocratique via la nécessité de représentation de nouveaux acteurs absents[2] ?

EUROPEENNE (2004) *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Note de transmission, Secrétariat de la Convention Européenne, 260 p. (p. 6) (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf)

[1] BOY D. (2003) *Les parlementaires et l'environnement. Rapport de recherche. Notes techniques*, Programme Sciences, Environnement et Sociétés, Science Po Paris, ADEME, 42 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.ademe.fr/Etudes/Socio/documents/PDF/enquete_parlementaires.pdf)

[2] « *la période contemporaine donne à voir l'effritement, sinon la crise, d'un modèle qui se trouve en quelque sorte attaqué de par les deux bouts, celui de la représentation du monde et celui de la représentation politique* », in GODARD O. (2000) *Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action entre science et démocratie*, Philosophie politique, n. 11/2000, pp.17-56

Sans prétendre épuiser un sujet aussi vaste, c'est néanmoins en offrant au lecteur quelques éléments de réflexion et de perspective sur cette double crise de représentation que nous souhaiterions clore ce travail.

- **Crise de la représentation scientifique du monde : le schéma rationnel-légal en cause ?**

En affirmant tout au long de cette thèse que les indicateurs et les méthodes d'évaluation du développement durable étaient de puissants outils d'appropriation du concept, nous avons d'emblée considéré ces derniers comme inévitablement subjectifs. De fait, le débat quant à l'objectivité des outils d'aide à la décision n'est pas neuf. Depuis Max WEBER, on sait à quel point l'expert ainsi que les outils d'expertise sont des objets hybrides, à cheval entre la connaissance et l'action, entre le savant et le politique…

A propos des vertus incompatibles – et néanmoins complémentaires – du politique et du savant chez Max WEBER : invention et légitimité de l'expert dans le modèle rationnel-légal

Dans « *le politique et le savant* [1]» (1919), Max WEBER insistait sur l'incompatibilité fondamentale des vertus respectives de l'homme politique et du scientifique. WEBER définit ainsi la morale de l'homme de science comme étant une morale de l'objectivité : la recherche du vrai, ou encore la connaissance et la description objective du Monde doivent être ses seules motivations. Au contraire, la morale de l'homme politique réside dans sa volonté de changer le Monde – et non simplement de le connaître. Une divergence de morale qui légitime pour WEBER une séparation totale, voire hermétique, entre science et politique.

Affirmant ainsi l'incompatibilité fondamentale des vertus respectives du politique et du savant, WEBER admet néanmoins que la possession du savoir objectif recherché par la science est favorable à une action raisonnable. On sent alors poindre dans le discours weberien une ambiguïté entre la volonté, d'une part, de séparation « éthique » du politique et du savant, et la tentation qu'il y a à légitimer l'action politique par la rationalité scientifique[2].

Le système rationnel-légal, fruit de la révolution française[3], est précisément basé sur cette articulation, cette tension constante entre l'homme de science et l'homme d'action : le premier devant expliquer le fonctionnement du monde (de façon *rationnelle*), tandis que le politique se sert de cette connaissance pour agir sur le monde (de façon *légale*, c'est à dire à travers la formulation du droit, considéré comme fondement de l'autorité).

Ainsi, « *du savoir procède la capacité d'agir* [4]».

Partant du principe weberien « fondateur » selon lequel le savant et le politique doivent évoluer dans des sphères distinctes et hermétiques, et constatant par ailleurs leurs intérêts communs, l'idée de créer un lien entre ces deux sphères naît naturellement dans le cadre du système rationnel-légal. C'est à cette interface entre la science et le pouvoir qu'apparaissent de nouveaux acteurs hybrides : les ingénieurs, les spécialistes et, surtout, les *experts*. Comme l'affirme Philippe ROQUEPLO, c'est donc *« l'articulation à la décision qui confère à la science*

---

[1] WEBER M. (1980) Op. cit.

[2] Sur ce dernier point, Raymond ARON affirme que, même si la science peut fournir la solution optimale à un problème donné, elle ne dégage pas l'homme d'action du choix, justement parce que les valeurs de la science et de la politique sont contradictoires ; ARON R. (1984) *Préface* de WEBER M. (1984) Op. cit. p. 10

[3] « l*a révolution française a substitué aux systèmes charismatique et traditionnel, le système rationnel-légal »* in LAUFER R. (1991) *Environnement, communication et lieux communs ; à propos des expressions « d'où je parle » et « ce que tu dis est vrai quelque part »*, pp. 203-223, in THEYS J. (dir) (1991) *Environnement, science et politique, les experts sont formels*, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p.

[4] LEFEUVRE J-C. (1991) *Des certitudes de l'expert aux doutes du scientifique*, in THEYS J. (dir.) (1991), Op. cit. p. 24

valeur d'expertise [1]» : c'est parce que le Prince le lui demande que le savant quitte son statut de scientifique pour revêtir celui d'expert. Mais dans le schéma idéal-typique du modèle rationnel-légal, il est entendu que sa « pureté objective » n'est en rien entachée par ce glissement – car rien ne saurait entamer la croyance en une science objective et détentrice du *vrai* [2]».

De cette perception du modèle rationnel-légal – et du lien entre science et politique qu'il présuppose – découle directement tout un courant de pensée qui traite de la prise de décision comme d'une science rationnelle, mathématique, modélisable. Mais ce modèle idéal-typique est fragile. En particulier, il suppose le postulat d'une information parfaite du preneur de décision – postulat qui correspond à la croyance longtemps entretenue d'une science déterministe capable d'anticiper les effets d'une prise de décision. La possibilité de prévoir, qui est à la base de la légitimité de la science et de l'expertise dans le processus de décision de type rationnel-légal, suppose du monde qui nous entoure qu'il soit entièrement « déterministe », et que la science soit capable d'en déceler tous les secrets et toutes les interactions. La croyance en un tel monde – et en une science mécaniste et déterministe détentrice du vrai – repose pour partie sur la conception newtonienne de l'univers, modèle purement conservatoire, répétitif et linéaire. C'est en particulier cette linéarité dans le temps et cette capacité de prévision qui intéressent le politique et légitime de ce fait la place privilégiée du savant. RAVETZ et FUNTOWICZ nous disent ainsi que, jusqu'à récemment, les experts « *avaient été protégés de l'irruption de la politique dans les choix à opérer, par l'idéologie de la parfaite objectivité et de la neutralité de la science. Grâce à cette conception, les experts, ainsi que ceux qu'ils conseillaient, étaient assurés qu'ils ne pouvaient dire que le vrai et par la même occasion que le bien. Il est donc peu surprenant que ces experts se soient exprimés de façon catégorique jusqu'à présent* [3]». Car comme chacun le sait, « *les experts sont formels !* »

La question de l'environnement, génératrice d'une crise de légitimité de la science en tant que « déterministe et objective » : complexité, ignorance, incertitudes… ou comment l'expert, tout à coup, n'est plus tout à fait si formel que ça !

L'introduction de la problématique environnementale dans le schéma rationnel-légal classique a entraîné au cours des dernières décennies un relatif bouleversement des relations traditionnelles entre scientifiques et politiques. Parmi les éléments légitimant la position du savant dans ce schéma, c'est d'abord le mythe d'une science mécaniste et déterministe qui s'est mis à vaciller.

L'inversion du rôle de l'expert : de la réponse aux besoins à l'interrogation sur ses impacts écologiques, une révolution de la pensée ?

Le choc environnemental qui a commencé à se faire ressentir à la fin des années 1960 a participé à confirmer ce doute sur les présupposés déterministes de la science. Conviés jusqu'à présent auprès du Prince pour trouver des solutions à l'assouvissement des besoins de la société (en alimentation, en énergie, en transports, etc.) l'expert s'est trouvé soudainement convoqué au chevet de la Nature. Comme le note Benjamin DESSUS, la

---

[1] ROQUEPLO P. (1991) *L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?*, in THEYS J. (dir) (1991) Op. cit., pp. 43-80

[2] Dans son pamphlet sur la sociologie de l'opposition ZIEGLER note à quel point, dans le schéma weberien, la science, se définissant entièrement par la recherche de la vérité et de l'objectivité, a su imposer sa propre définition du vrai (face notamment à la religion, et prenant historiquement sa suite) : ZIEGLER J. (1980) *Retournez les fusils ! Manuel de sociologie d'opposition*, Ed. du Seuil, Collection Points, 218 p. LEFEUVRE confirme d'ailleurs que c'est précisément « *dans un tel contexte – la vérité scientifique garante de la qualité des décisions, développée dans une logique de caste – qu'est née la notion d'expert* » in LEFEUVRE J-C. (1991) Op. cit. p. 24

[3] RAVETZ J.R., FUNTOWICZ S.O. (1991) *Connaissance utile, Ignorance utile. Dissertation sur deux types de science*, in THEYS J. (dir) (1991) Op.cit, pp. 83-94

science, autrefois invitée par le politique pour renforcer la puissance économique et militaire, est de plus en plus interrogée non plus en amont des produits (lors de leur conception) mais en aval, afin de boucler le cycle qui les ramène dans la Nature[1]. Habitué à considérer celle-ci selon les termes de Francis BACON comme « *une femme publique* » qu'il s'agissait d' « *enchaîner selon nos désirs* », l'expert devrait-il en devenir à présent l'infirmière dévouée ? Voilà qui ne semble guère dans la logique des choses… d'autant qu'on n'est pas certains que l'expert dispose des outils nécessaires à une telle tâche.

Sur ce dernier point, Marcello CINI explique que la réussite de ce qu'il appelle la *culture de l'ingénierie* est essentiellement due au fait que la science mécaniste a eu une influence très importante sur les sociétés contemporaines : « *elle est basée sur l'habitude de regarder un objet complexe quelconque comme une machine, et de considérer la machinerie comme le moyen naturel de construire un objet quelconque* [2]». De la même manière que l'homme moderne (l'ingénieur) construit des machines, il finit par imaginer la société comme telle[3] (une *mégamachine* [4]). La confrontation du *construit* de l'ingénieur avec les problèmes environnementaux (le *méta système*) fait échouer cette idée par la révélation d'une contradiction, peut-être irrémédiable, entre progrès scientifico-technologique et équilibre écologique. Si l'on en croit RAVETZ et FUNTOWICZ, « *cette situation dangereuse, voire contradictoire, découle de l'impact destructeur de notre système technologique, tel qu'il fonctionne normalement, même sans accident, sur l'environnement global* [5]». Comme le suggère Bruno LATOUR[6], via la révélation des problématiques environnementales, c'est finalement le monde qui est progressivement devenu laboratoire. Dans ces conditions, le dogme mécaniste ne fonctionne plus complètement. Car si l'ingénieur et l'expert savent à merveille mettre à leur disposition la Nature pour fabriquer des machines, ils ne savent pas (ou pas bien) maîtriser – ni même parfois comprendre – l'impact de ces machines sur la Nature.

Ainsi, l'introduction de la problématique environnementale génère une complexité d'interactions que le déterminisme analytique ne suffit plus à contenir. Avec l'émergence des problématiques environnementales, et l'inversion concomitante du positionnement de l'expert, c'est finalement la croyance en une science totalisante, pouvant rendre compte du réel, qui s'effrite progressivement. Sachant que, en matière d'environnement, « *les zones d'incertitude et d'ignorance resteront longtemps – sinon toujours – considérables* [7]», il se pourrait que la complexification du monde soit plus rapide que notre capacité cognitive à comprendre cette évolution : notre connaissance et notre maîtrise pourraient bien, de ce fait, être amenées à régresser. Dominique BOURG et Jean-Louis SCHLEGEL, constatant de leur côté que « *le savoir, contrairement à ce que l'on avait cru depuis l'avènement de la science moderne,*

---

[1] DESSUS B. (1996) *La science aux prises avec le politique*, pp. 86-92, in AUBERT (D') F. (1996*) Le savant et le politique aujourd'hui, un débat sur la responsabilité et la décision*, actes du colloque de la Villette, 7 juin 1996, ed. Albin Michel, 209 p.

[2] CINI M. (1991) *Normes et valeurs dans la construction de la science*, pp. 95-108, in THEYS J. (dir) (1991) Op.cit.

[3] Il va même plus loin en transformant la société pour la faire obéir à des lois mécaniques : « *la réussite de la culture de l'ingénierie n'est pas seulement une réussite de la science et de la technologie. Il suffit de constater que pour un système social basé sur la production de marchandises au moyen de marchandises (…) les machines ne sont pas seulement des instruments de production. Ils sont la réalisation d'un programme de décomposition du monde en unités indépendantes (…). Un programme qui correspond clairement à la méthodologie élaborée par la science galiléenne pour comprendre la réalité* », selon CINI M. (1991) Op.cit, p. 105

[4] LATOUCHE S. (1996) *La Mégamachine. Raison technoscientifique, raison économique et mythe du progrès*, La Découverte, 144 p.

[5] RAVETZ J.R., FUNTOWICZ S.O. (1991) Op.cit, p. 83

[6] Voir par exemple LATOUR B. (2001) *Nouvelles règles de la méthode scientifique ?*, Projet, n. 268-2001, pp. 91-100

[7] ROQUEPLO (1991) Op.cit, p. 77.

n'engendre pas exclusivement de la maîtrise, mais également de la non-maîtrise et de l'impuissance [1]» en concluent qu'il s'agit là d'un symptôme marquant la fin de l'optimisme cartésien, et plus encore Baconien.

L'inversion de la « mécanique » de prise de décision : prendre des décisions « dures » sur des connaissances molles

De l'incertitude et de la complexité naît alors un autre renversement, qui par bien des aspects ressemble lui aussi à une véritable révolution : habitués à prendre des décisions politiques « molles » (c'est à dire relevant du domaine des « intellectuels » et des sciences sociales) basées sur des connaissances scientifiques « dures » (c'est à dire relevant du domaine des scientifiques et des sciences dures), le politique se voit aujourd'hui dans l'obligation de prendre des décisions « dures » (application de certaines technologies par exemple) basées sur des connaissances « molles » (incertaines). Un paradoxe relevé en particulier par RAVETZ[2], et qui résume assez clairement la crise de légitimité que la question environnementale a soudainement posé à la science et à la technique : « *L'ancien point de vue privilégiait les faits scientifiques « durs », dont on déduisait de puissantes applications technologiques ainsi que des décisions correctes en matière de politique à suivre (*policy*). L'autre approche intellectuelle, qui englobe les notions de valeur, d'intérêts, et de sentiments, était considérée comme « molle » (*soft*), peu concluante et somme toute inférieure. Mais de nos jours, étant donné les incertitudes auxquelles nous nous heurtons à chaque fois que nous essayons d'appliquer la science aux problèmes touchant la politique publique (*policy*), nous assistons à une modification radicale des relations entre ces deux approches. Cette inversion du « dur » et du « mou », bien que caricaturale, est une des façons de décrire notre nouvelle contradiction. La « Science », du moins celle appliquée aux décisions publiques (*policy*), ne sera jamais plus la même. Elle ne peut plus être catégorique dans ses affirmations ; la présence de l'incertitude devra toujours être reconnue* [3]».

Trancher… et pas négocier !

C'est évidemment dans ce contexte d'incertitude grandissante et de crise du modèle rationnel-légal qu'il convient de remettre en perspective les outils d'évaluation du développement durable. Car dans un monde où règne l'incertitude scientifique, l'expertise s'apparente de plus en plus à une forme de compromis, une « expertise négociée » qui est le fruit du croisement entre logiques scientifiques et sociopolitiques : une sorte de médiation entre ces deux sphères (entre le « savant » et le « politique »), un processus qui viserait à concilier les contraintes de ces deux mondes pour finalement construire, par confrontation de points de vue et d'intérêts divergents, ce que Michel CALLON et Arie RIP nomment des « *normes socio-techniques*[4] ». L'objet de ces *forums hybrides* (ou « *parlements du savoir* [5]») ne consiste plus alors à construire de manière compétitive une norme, mais à l'établir démocratiquement par un débat entre plusieurs experts représentant divers points de vus et intérêts (parties intéressées).

Parfois développés en concertation entre des « experts » de différentes disciplines, les processus de conception (et parfois d'utilisation) des OQADD s'apparentent fortement à de telles démarches « d'expertise négociée », vouées précisément à transformer en normes (dur) un concept évanescent (mou).

---

[1] BOURG D., SCHLEGEL J-L. (2001) *Parer aux risques de demain. Le principe de précaution*, Le Seuil, 180 p.

[2] L'article original présentant ce point de vue fut publié sous la référence suivante : RAVETZ J.R. (1986) *Usable knowledge, usable ignorance : incomplete science with policy implication*, in CLARK W.C., MUNN R.E. (1986) *Sustainable development of the biosphere*, IIASA, Cambridge University Press

[3] RAVETZ J.R., FUNTOWITCZ S.O. (1991) Op.cit, p. 84

[4] CALLON M., RIP A. (1991) *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement ; la fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise*, in THEYS (dir) (1991) Op.cit, pp. 227-238.

[5] ROQUEPLO (1991) Op.cit, p. 53

Mais comme le notent de nombreux auteurs, il existe un risque à considérer les normes socio-techniques comme devant résulter d'un compromis entre les faits scientifiques (aussi incertains soient-ils) et un compromis issu d'un jeu d'acteurs. Ce risque, c'est celui qui consisterait à penser que ces normes doivent être le fruit d'un consensus, alors qu'une « véritable expertise concertée » nécessiterait au contraire un conflit clairement explicité, « *une confrontation conflictuelle*[1]» entre « *des experts partisans* [2]». Car il s'agit bien de *trancher*, et non de satisfaire un acteur en particulier ou un ensemble d'acteurs...
De ce point de vue, dans le processus qui vise à construire ou à utiliser des outils d'évaluation, il y a fort à parier que la forme « fractale » et consensuelle la plus communément admise du développement durable pousse naturellement à un consensus tiède entre acteurs locaux. Ceci d'autant plus que les « acteurs faibles » (et néanmoins centraux) que sont par exemple les générations futures ou les acteurs exogènes ne sont pas représentés dans ces processus.
Reste alors à trouver un moyen de les représenter pour « trancher »…

- **Crise de la représentation démocratique : l'intérêt général débordé ?**

La crise de la « représentation scientifique du monde » nous a donc vu passer de la croyance en un modèle linéaire et déterministe, permettant la prévision et le contrôle, à la révélation d'un monde complexe et systémique marqué par l'incertitude et l'absence de maîtrise. De toute évidence, ce changement radical introduit par la notion de durabilité n'a pas concerné seulement le monde des « savants ». Butant sur la question de l'environnement et de la durabilité, ces derniers ont finalement botté en touche dans le camp du politique via la formulation de la problématique des *générations futures* et de la défense de leurs intérêts, faisant du coup éclater, à son tour, la légitimité du « politique ». Une légitimité qui est traditionnellement basée dans nos systèmes démocratiques représentatifs sur la défense des intérêts des « représentés » (électeurs) par les « représentants » (élus), mais qui semble assez fragile lorsqu'il s'agit de représenter les intérêts des générations futures. Au niveau local (et même national), ce problème de légitimité « transgénérationnelle » se double d'une absence de légitimité « transterritoriale » lorsqu'il s'agit de prendre en compte les intérêts des territoires extérieurs au territoire administratif concerné.

[1] ROQUEPLO P. (1991) Op.cit, p. 53
[2] CINI M. (1991) Op.cit, p. 107

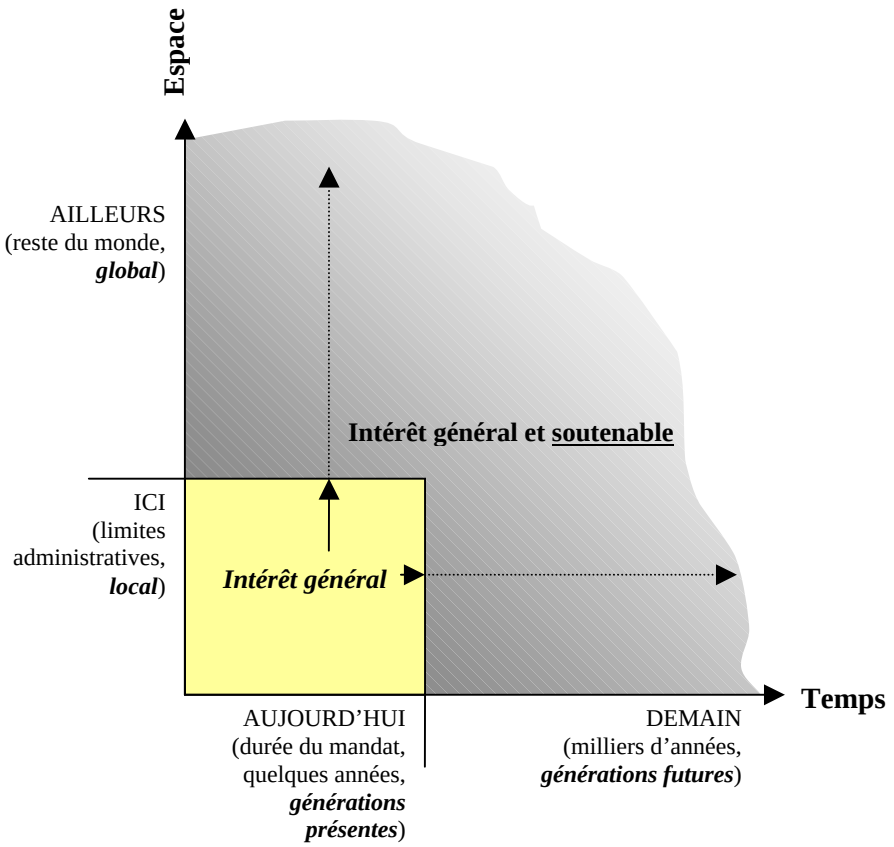


Figure 89 : La durabilité, ou l'élargissement dans le temps et l'espace du domaine d'expression de l'intérêt général

De l'intérêt général élargi aux générations futures, ou comment la légitimité démocratique des « représentants » se trouve interrogée par les acteurs non représentés… et comment tout cela finit par déboucher sur le principe de précaution

Initiée en 1972 à Stockholm[1], la référence aux intérêts des générations futures va devenir centrale à partir du Rapport de la Commission Brundtland. Retranscrite dans la loi française pour la première fois dans la loi de décembre 1991 sur le stockage des déchets radioactifs[2], avant que soit créé en 1993 le Conseil pour les droits des générations futures[3], la référence aux générations futures va progressivement poser la difficile question de la représentation de leurs intérêts, interrogeant jusqu'aux fondements mêmes de la notion d'intérêt général.

Intérêt général et intérêt des générations futures

Rappelons d'emblée que l'intérêt général est défini de manière assez différente dans le modèle anglo-saxon et dans le modèle français. Le premier considère, depuis Adam SMITH,

[1] « *défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial* » : point 6 de la déclaration de Stockholm sur l'environnement humain

[2] Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 *relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs*. La loi BARNIER introduit également une référence aux générations futures, comme évoqué précédemment.

[3] Décret n. 93.298 du 8 mars 1993 *portant création du Conseil pour les droits des générations futures*. Notons que le Conseil en question a été supprimé en 2003 (abrogation du décret) ; le Conseil a, de fait, très peu fonctionné puisque le Commandant COUSTEAU avait démissionné de sa présidence en 1995 pour protester contre la reprise des essais nucléaires français dans le Pacifique…

que la recherche de l'intérêt individuel va de pair avec l'intérêt collectif : ce dernier n'est que l'agrégation (la somme) des intérêts de chaque individu. A l'opposé de cette vision *utilitariste* se trouve la vision française, basée sur une approche plus *volontariste* et rousseauiste ; dans cette seconde acception du terme, l'intérêt général se trouve être l'expression de la volonté générale – une expression qui exige le dépassement des intérêts particuliers, conférant à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par delà leurs intérêts particuliers.

Au-delà des principes fondateurs présents dans le « *Contrat social* » de ROUSSEAU, l'intérêt général va trouver aux lendemains de la Révolution française une définition plus pragmatique par le fait de différents penseurs, dont Emmanuel SIEYES : ce dernier amène à considérer l'intérêt général comme l'ensemble des intérêts particuliers qui se trouvent communs au plus grand nombre des votants. L'intérêt général devient ainsi la base de la légitimité démocratique que les élus tirent du peuple, par le biais du système démocratique de type représentatif. Il devient l'objectif moral que doivent se fixer les représentants élus du peuple dans leurs prises de décision.

On comprend bien que, dans ces conditions, le système représentatif de type délégatif n'est pas en mesure de prendre en compte les non-votants (non représentés et non gouvernés), dont font partie les générations futures. Débordant du cadre temporel établi par la notion d'intérêt général, la globalisation des problématiques environnementales et ses effets sur le long terme font donc voler en éclat cette approche traditionnelle. A moins d'ignorer, voire d'exclure, la question des générations futures (ce qui reviendrait à renoncer à l'invocation du développement durable dans le discours politique), on ne peut donc vraisemblablement plus se passer d'une redéfinition de la notion d'intérêt général[1].

Face au défi de la représentation des intérêts des générations futures, deux solutions s'offrent alors à nous : admettre l'impossibilité d'une représentation des intérêts des générations futures, ce qui impose l'émergence d'un principe moral supérieur ; ou essayer, tant bien que mal, de trouver une forme de représentation de ces « acteurs absents ».

A moins que ces deux possibilités ne finissent par se rejoindre…

De l'invocation du principe de précaution comme principe moral « supérieur »…

Claude GAUTIER et Jérôme VALLUY[2] considèrent la première option : l'impossibilité d'une représentation des intérêts des générations futures est posée par ces deux auteurs comme un fait établi que seule l'émergence d'un principe moral peut venir corriger. C'est assez logiquement que GAUTIER et VALLUY se réfèrent alors à Hans JONAS et à son principe de Responsabilité. Car c'est bien dans la perspective d'une responsabilité vis-à-vis des générations futures que JONAS présente sa réflexion et prône une *heuristique de la peur* comme devant guider les prises de décision des générations actuelles. L'approche proposée par Hans JONAS n'a cependant guère de chance de trouver d'applications concrètes dans la prise de décision – d'autant plus que la solution de Hans JONAS consiste au final à renier une partie des acquis de la démocratie, déniant au peuple la capacité de réagir, et émettant finalement l'idée d'une solution qui viserait à l'action d'une élite « responsable » seule

[1] Le rapport public du Conseil d'Etat portant sur l'intérêt général, daté de 1999, précise à ce propos que *« La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général, qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société. De nouvelles demandes s'expriment aujourd'hui, qui traduisent l'aspiration des citoyens à obtenir plus de sûreté personnelle, plus de sécurité face aux risques d'exclusion, plus d'égalité dans l'accès à l'éducation et à la culture, une meilleure protection des grands équilibres écologiques pour notre génération et les générations à venir* » in CONSEIL D'ETAT (1999) *Jurisprudence et avis de 1998 : l'intérêt général*, La Documentation française, 449 p.

[2] GAUTIER C., VALLUY J. (1998) *Générations futures et intérêt général. Eléments de réflexion à partir du débat sur le développement durable*, Politix, n.42, pp. 7-36

capable d'imposer la bonne direction – une sorte de despotisme éclairé empreint de paternalisme.
Partageant le diagnostic de JONAS, mais refusant catégoriquement de mettre en péril la démocratie, la plupart des auteurs ayant travaillé sur la question en arrivent à la conclusion qu'à l'heuristique de la peur de JONAS doit venir se substituer finalement un compromis acceptable, « *dans une perspective de réconciliation de la responsabilité avec le débat pluraliste* [1]» (et démocratique). C'est précisément l'objet du principe de précaution de tenter une telle réconciliation afin, comme le note par exemple Philippe KOURILSKY, « *d'accroître les responsabilités déjà reconnues, mais aussi de consacrer des changements qualitatifs comme la prise de conscience des devoirs vis-à-vis des générations futures qui fonde le développement durable* [2]».
Mais un tel principe peut-il être déclaré ? Son inscription dans le droit est-elle suffisante ?

A l'invention de nouvelles formes de représentation… permettant de formuler le principe de précaution

Constatant que les représentants du peuple auront toujours tendance à favoriser les intérêts « certains » à court terme par rapport aux intérêts « incertains » des générations futures, il convient alors de se poser la question du cadre décisionnel dans lequel un tel principe est susceptible d'être formulé par les générations présentes. Plutôt que d'invoquer un principe, ne vaut-il pas mieux créer des règles susceptibles de favoriser son émergence ? C'est ainsi que GAUTIER et VALLUY en arrivent à faire appel à la théorie de la justice de John RAWLS. Ce dernier présente notamment l'idée selon laquelle une décision ne peut être véritablement juste (c'est à dire équitable) qu'à partir du moment où elle est prise dans le cadre d'un processus qui assure que les preneurs de décision ne sont pas influencés par leur position dans la société. RAWLS part du constat que la société est inégale. On peut la comparer à un jeu de hasard dans lequel les cartes sont distribuées de manière aléatoire. Cet aspect aléatoire n'est pas injuste en soi, mais il est injuste d'accepter ces résultats aléatoires. Pour que la justice et les prises de décision ne soient pas favorables au maintien de ces inégalités (et de l'ordre établi), il est nécessaire, nous dit RAWLS, que chacun passe par un état de *voile d'ignorance*[3] : comme si les cartes n'étaient pas distribuées et que le preneur de décision ne savait pas quel était son jeu. Il s'agit donc de créer les conditions permettant au preneur de décision d'être détaché de tous ses intérêts propres… Autrement dit, qu'il ne soit pas conscient de la position qu'il occupe dans la société, pour que cette position ne l'influence pas dans ses choix. Appliqué au cas de la solidarité entre générations, GAUTIER et VALLUY voient là une possibilité de formulation d'un intérêt général qui ne serait pas seulement juste et équitable entre les membres d'une génération donnée, mais également entre les générations présentes et futures. Les conditions de création d'un tel *voile d'ignorance intergénérationnel* restent néanmoins encore à déterminer dans la pratique…
Et c'est précisément sur ce dernier point que les deux approches (« *principe supérieur* » vs « *représentation des générations futures* ») finissent par se rejoindre. Ainsi, David GARNETT[4], qui contrairement à GAUTIER et VALLUY part de l'hypothèse qu'il est possible d'essayer de « représenter les générations futures », fait appel à un dispositif visant à organiser une position finalement assez proche du *voile d'ignorance* de RAWLS (bien qu'il n'y soit jamais fait mention).
Soulignant la difficulté qu'il y a à trouver des groupes ou personnes susceptibles de porter les intérêts des générations futures, GARNETT considère que le plus efficace est encore de

[1] GAUTIER C., VALLUY J. (1998) Op. cit. p. 31
[2] KOURILSKY P. (2001) *Du bon usage du principe de précaution, réflexions et modes d'action*, Odile Jacob, 174 p.
[3] Pour davantage de détails : RAWLS J. (1991) *Théorie de la Justice*, Le Seuil, 666 p.
[4] GARNETT J. (1999) *Absent voices : accomodating the interests of futures generations in current decision making processes*, International Journal of Sustainable Development, Vol. 2, n. 4, pp. 517-529

nommer ce qu'il appelle un *jury de citoyens* tirés au sort, en leur assignant un devoir (celui de porter l'intérêt des générations futures). Mais bien entendu, un tel panel n'a pas de légitimité démocratique, et n'est donc pas porteur de responsabilité dans le système représentatif : il ne peut donner qu'un avis consultatif, utilisé ensuite dans la prise de décision par les décideurs (qui détiennent la légitimité de la prise de décision). GARNETT considère par contre qu'un tel panel a davantage de légitimité morale pour parler au nom des générations futures que les experts. Ils sont, pour ainsi dire, dégagés des enjeux de pouvoir et d'intérêts personnels.
Les conférences de consensus[1] peuvent ainsi s'avérer une manière intelligente d'organiser le *voile d'ignorance* de RAWLS. Le concept, relativement simple, s'inspire grandement de ce qui existe depuis bien longtemps en matière de justice, notamment dans les tribunaux d'assises où siègent des jurés - citoyens *landa* tirés au sort - qui doivent juger, entourés d'experts judiciaires ou techniques, de questions parfois extrêmement complexes (tant d'un point de vue juridique que technique). Ce lien permet de ne pas déconnecter la justice du citoyen et d'éviter ainsi qu'une justice d'experts se crée, qui dicterait la loi sans avoir de comptes à rendre. Le même schéma est donc utilisé dans le cadre des conférences de consensus : un certain nombre de citoyens *landa* (entre dix et vingt par exemple) sont tirés au sort, avec l'idée de recréer un lien entre les citoyens et la sphère technocratique. Concernant précisément l'application du principe de précaution dans le cas des choix technologiques, Dominique BOURG et Jean-Louis SCHLEGEL nous font part de leur enthousiasme vis-à-vis de ces dispositifs en tant qu'outils d'aide à la décision – lorsqu'ils sont accompagnés d'une pluralité d'expertise, il va sans dire - : « *les conférences de citoyens* nous disent-ils, *constituent une sorte de parlement proche de l'idéal des Lumières, en ce sens qu'il est réellement possible dans ce lieu d'argumenter sur l'intérêt général, ce que ne permettent guère aujourd'hui (…) les chambres des représentants élus du peuple* [2]».
La conférence de consensus organisée en France entre 2001 et 2002 à propos du réchauffement climatique est assez représentative de cette situation : l'avis donné par les citoyens est alarmiste ; il adopte une position relativement proche de celle définie par Hans JONAS, et préconise une solution radicale dégagée de toute implication politique ou socioéconomique. On peut notamment y lire, en conclusion, une attaque frontale des modes de vie et des politiques de croissance économique des pays occidentaux[3], accusés de sacrifier les générations futures. Y a-t-il eu manipulation de la part des organisateurs, créant ainsi les conditions artificielles d'une *heuristique de la peur* favorisant une certaine radicalité (ce qui est possible mais pas évident au regard de la pluralité des experts intervenant) ? Ou alors les conditions *du voile d'ignorance* de RAWLS ont-elles été réunies, permettant des prises de position détachées de tout intérêt individuel ou de pouvoir (ce qui expliquerait cette relative radicalité des propos et la part importante qui est faite au principe de responsabilité tel que l'entend JONAS, et qui pousse finalement à une certaine abstention, ou du moins une très grande… précaution) ?

---

[1] Pour davantage de détails, on peut se référer à CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001) *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Collection La couleur des idées, 358 p. (pp. 236-240), ou encore SCHAER R. (2002) *Les nouvelles méthodes de consultation. Les conférences de citoyens : l'Agora du 21ème siècle ?* (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.affairespubliques.com/fr/page5.htm)

[2] BOURG D., SCHLEGEL J-L. (2001) Op. cit. p. 177

[3] « *Le citoyen n'est pas un intermittent de la vie politique mais l'acteur à part entière de son devenir. De même que les changements climatiques ne connaissent pas de frontières, la citoyenneté peut être le vecteur d'une solidarité universelle, seul comportement rationnel et responsable face à un choix crucial :*
- Soit nous continuons dans la voie actuelle d'une croissance économique forte et nous sacrifions les générations futures,
- Soit nous modifions radicalement nos comportements et nous garantissons un développement durable de notre planète », in CONFERENCE DE CITOYENS « CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET CITOYENNETE » (2002) *Rapport officiel du panel des citoyens*, CFDD, 9 p.

Il conviendra de prendre garde en tout cas à ce que le principe de précaution ne se transforme en une forme d'organisation (a priori) de l'irresponsabilité des preneurs de décision, via l'impossibilité d'imputabilité des fautes (a posteriori)[1].

De l'intérêt général élargi aux autres territoires, ou comment la légitimité démocratique des « représentants » se trouve une fois de plus interrogée par les acteurs non représentés… et comment tout cela finit par déboucher sur les principes de gouvernance et de subsidiarité

De la forme non-fractale du développement durable…

Nous avons constaté tout au long de cette thèse que la confrontation du développement durable et du territoire renvoyait au principe de solidarité inter-territoriale – principe qui vient compléter le principe de solidarité intergénérationnel. La révélation de l'appartenance de l'humanité à un espace commun planétaire, et la prise de conscience de l'impact global de certaines activités locales créent ainsi des responsabilités nouvelles qui font éclater cette fois-ci le cadre géographique dans lequel s'exerce traditionnellement l'intérêt général. Confrontés à la question du développement durable, les « représentants » se voient donc dans l'obligation de prendre en compte l'intérêt de nouveaux acteurs « non représentés » qui se situent cette fois-ci non pas « en dehors du temps présent » mais « en dehors du territoire » administratif sur lequel s'exerce la légitimité des « représentants » élus.

Débordant ainsi du cadre géographique (pour tout dire, administratif) établi par la notion d'intérêt général, la globalisation des problématiques de durabilité fait donc une fois de plus voler en éclat cette approche traditionnelle. Pour nous paraphraser, nous pourrions dire que, à moins d'ignorer, voire d'exclure, la question du « reste du monde », on ne peut vraisemblablement plus se passer d'une redéfinition de la notion d'intérêt général qui intègre cette nouvelle donne géographique. Sans prise en compte de cette nécessaire solidarité entre territoires, il y a toutes les chances que le développement durable se contente de rester un objet de consensus local dont la forme fractale empêche de penser la résolution des problèmes globaux.

…à la nécessaire organisation fractale des modes de décision

Le défi de la représentation des intérêts des habitants des autres territoires se pose finalement exactement de la même manière que pour celle des générations futures… A la différence près que les habitants des autres territoires existent bel et bien, et qu'ils sont eux-mêmes, pour la plupart, « représentés ». Ce qui ouvre la porte à une possible articulation des actions, une forme de gouvernance commune emboîtant les compétences des différents échelons géographiques, du local au global – et, pour tout dire, au « mondial ».

C'est notamment ce que propose Pierre CALAME. Constatant qu'« a*ucun des grands problèmes de notre temps qu'il soit environnemental, social ou économique ne peut se traiter à un seul niveau de gouvernance : l'Etat, la province ou la ville »* CALAME en déduit que *« les véritables solutions ne peuvent naître que d'une collaboration étroite entre les différents niveaux de gouvernance. Cela appelle une réforme de la philosophie de l'action publique en la fondant sur ce qu'il est convenu d'appeler la subsidiarité active ou interactive : subsidiarité car c'est à partir du niveau local et non à partir du niveau central qu'il faut penser la solution des problèmes, mais subsidiarité interactive parce que les solutions ne peuvent naître que de la collaboration entre les différents niveaux* [2]». Subsidiarité

---

[1] « *le contrôle d'un risque a atteint ses limites lorsque les meilleures procédures possibles, à tout instant donné, ont été adoptées et suivies. Au-delà, l'événement adverse doit être considéré comme inévitable et la responsabilité pour fautes des intervenants ne doit pas être alléguée* [1]» in KOURILSKY P. (2002) Op.cit, p. 52. S'agit-il d'organiser l'irresponsabilité et l'impossibilité d'imputabilité des fautes ? Car avec un tel système de gouvernance, une fois le processus abouti… il n'y a plus de responsables !

[2] CALAME P. (2001) Op. cit.

interactive, ajouterions-nous, parce que la résolution des problèmes dont il est fait mention trouvent pour partie leur origine au niveau global…
Il s'agit donc bien, comme nous l'avons déjà évoqué en empruntant l'image à Cyria EMELIANOFF, d'opérer une sorte de « raccommodage » des territoires et des différents niveaux de compétences (et des différentes « légitimités de représentation ») qui permettrait de mieux répartir les rôles des acteurs du développement durable, en s'assurant en particulier que les acteurs locaux participent effectivement à la résolution des problèmes globaux tout en s'inspirant des expériences locales et en répondant aux demandes locales – et cela au-delà de l'espoir d'un hypothétique double-dividende. Ce qui pourrait revenir à peu de choses près à mieux distinguer « *ce qui relève du 'comment vivre ensemble' (rôle des marchés, de la société civile et des collectivités locales) et ce qui s'apparente plutôt au 'comment survivre ensemble' (rôle de l'Etat, de l'Europe et des partenaires sociaux)* [1]».

Finalement, nous pouvons émettre l'hypothèse suivante : c'est précisément de la non-fractalité des modes de prise de décision (c'est à dire de leur cloisonnement et de la déconnexion de leurs modes d'organisation, du global au local) que naît l'image fractale du développement durable : chaque territoire semble se réapproprier et renégocier le contenu du développement durable à son échelle, sans prendre en compte les exigences que la durabilité exige de sa part du point de vue des autres territoires. Assez paradoxalement, *c'est sans doute en organisant de manière fractale les territoires et leurs modes de fonctionnement et de gouvernance qu'on parviendra à révéler le caractère non-fractal du développement durable, via la répercussion de haut en bas des problématiques globales, et de bas en haut des exigences (et expériences) locales*, permettant ainsi d'attaquer de front la question de la durabilité interne et externe des territoires.

« Trancher »… en pensant aux acteurs faibles !

Cette interrogation sur la crise de légitimité du système démocratique de type représentatif peut paraître assez théorique. Elle nous permet pourtant de dégager quelques pistes de travail susceptibles de servir à la constitution de normes socio-techniques du développement durable – notamment dans le cadre de la conception et utilisation d'outils d'évaluation (ou de « prise en compte ») du développement durable au niveau local.
La nécessité de représentation des « acteurs faibles » dans la constitution de ces normes oblige ainsi à trouver un certain nombre de parades, dont l'introduction nécessaire de nouveaux principes « moraux » (précaution, subsidiarité) qui doivent encore trouver des formes d'expression afin de se transformer effectivement en principes d'action.
Ainsi, les conférences de consensus semblent-elles faire partie de ces processus novateurs permettant d'envisager l'expression d'une forme de justice intergénérationnelle – notamment en construisant un *voile d'ignorance* qui permet de dégager l'acte de décision de tout intérêt particulier ou partisan. Même sur des questions complexes, et à condition d'être alimentées par une véritable expertise concertée (« une confrontation conflictuelle et pluraliste entre des experts partisans »), il semble que les réflexions menées par ces assemblées de citoyens permette en effet la formulation d'un avis à la fois raisonnable et empli de précaution [2].
Ce qui nous permet ainsi d'imaginer une situation dans laquelle les outils d'analyse ou d'évaluation en matière de développement durable seraient conçus et utilisés dans le cadre d'une expertise concertée et contradictoire, fournissant plusieurs points de vue et choix, qui seraient finalement tranchés *par un tel jury (« représentant » les générations futures). Un choix qui serait ensuite soumis aux élus*

[1] THEYS J. (2002a) Op. cit.
[2] « des citoyens ordinaires soumis à des questions complexes en viennent à des positions qui paraissent raisonnables » : Témoignage d'Olivier GODARD, in Philosophie politique, n. 11/2000, p.155

(représentants des générations actuelles), après que ceux-ci aient été confrontés eux aussi au même débat contradictoire.
Il resterait alors à répondre à la question de la subsidiarité (inter)active, qui semble à la fois la plus simple à imaginer – notamment via l'émergence d'une véritable gouvernance mondiale… et la plus improbable à concevoir !

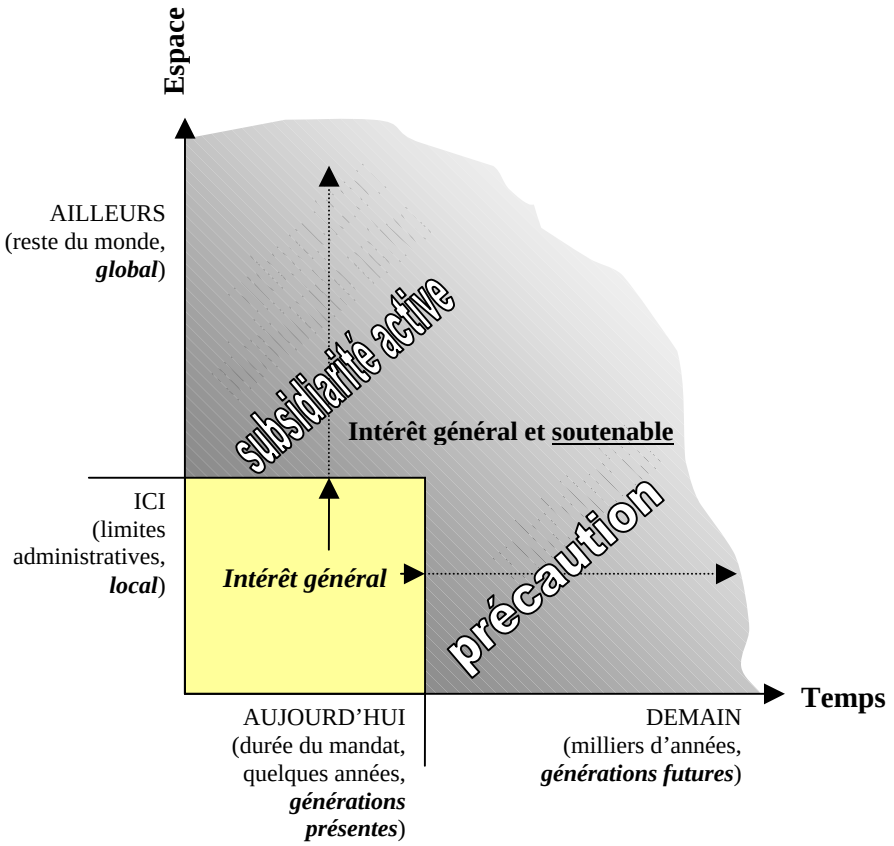


Figure 90 : Subsidiarité et précaution, éléments pour un élargissement dans le temps et l'espace de la définition de l'intérêt général ?

- **En guise de conclusion, le « syndrome de la maison qui brûle » : ou quand l'incertain devient certain, qu'il concerne non pas les générations futures mais présentes… et que, au bout du compte, cela ne change rien à l'affaire !**

La révélation des problèmes environnementaux, en introduisant complexité et incertitude, a généré une double crise de représentativité de la part du Savant et du Politique[1]. Une crise qui semble devoir lentement – mais inexorablement – faire s'effondrer le système rationnel-légal sur lui-même. Les brèches ouvertes suite à ce « tremblement de Terre » permettent à de

[1] Fabrice FLIPO résume assez bien quelques-unes des idées que nous avons essayé d'évoquer ici lorsqu'il affirme que, dans le schéma rationnel-légal, « l*es sources de ce qui apparut tout d'abord comme une "confusion" ou un "sentimentalisme"* [de la part des scientifiques comme des experts] *sont doubles : d'une part, la redécouverte progressive de la complexité d'une nature que les experts de l'ancienne école imaginaient simple, inerte, et ensuite, la reconnaissance d'un contenu éthique et politique dans le discours de l'expert, et du désaccord légitime qu'il peut exister en matière de jugement sur la valeur des éléments naturels, sur les limites du "patrimoine naturel" et sur les autres choses mises en jeu* » in FLIPO F. (2002) *En quoi la crise environnementale contribue-t-elle à renouveler la question de la justice ? Le cas du changement climatique*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en Philosophie des Sciences et des Techniques, Université de Technologie de Compiègne, 520 p.

plus en plus d'acteurs nouveaux de se glisser dans la tour d'ivoire du Savant et du Politique : ainsi, des membres de la société civile émergent, s'affrontent, revendiquent des valeurs, construisent des outils techniques, conçoivent des normes qu'ils tentent parfois d'imposer aux autres... et c'est au final dans ce gigantesque *forum hybride* informel et inorganisé que se construisent (et se déconstruisent) progressivement les nouvelles normes socio-techniques du développement durable. Mais sans règles du jeu clairement établies, sans processus de représentation adaptés permettant aux acteurs faibles d'être entendus, sans engagement politique fort, il y a peu de chance que cette foire d'empoigne aboutisse à quoi que ce soit.
Les « Savants » et les « Politiques », à qui revient pour partie de penser ce changement, peuvent continuer d'ignorer les craquements qui sourdent dans les fondations de l'édifice rationnel-légal. Ils peuvent également espérer, comme l'appelait de ses vœux en 1958 un rapport de l'OMS consacré à l'avenir de l'énergie nucléaire, « *voir monter une nouvelle génération qui aurait appris à s'accommoder de l'ignorance et de l'incertitude* [1]». Sans l'émergence d'une telle génération d' « ignorants désinvoltes », il y a fort à parier que l'écart de plus en plus important qui semble se creuser entre le couple « savant-politique » et le reste du peuple sur les questions d'environnement et de durabilité – et dont témoigne par exemple les récents travaux du PROSES [2] – n'est pas près de se résorber. Le développement durable n'aurait alors servi entre temps qu'à nous voiler la face… et à noyer le poisson – c'est à dire à diluer la question perturbatrice de l'environnement parmi d'autres préoccupations « sociales » et « économiques » qui auront par ailleurs continué, quant à elles, à vivre de manière autonome[3].
On est bien sûr en droit d'espérer un sursaut. La charte de l'environnement adossée à la constitution française laisse présager ce que pourrait être une hypothétique « déclaration des devoirs de l'Homme » (devoirs vis-à-vis des générations futures et des autres territoires). A l'heure d'écrire les dernière lignes de cette thèse, il nous faut pourtant regarder les choses en face : *complexité*, *incertitudes*, *générations futures*… le débat que nous venons d'aborder n'est-il pas déjà dépassé ? Après tout, ce ne sont plus, comme il y a trente ans de cela (au moment où était publié le rapport du Club de Rome), les *générations futures* qui sont menacées par la pénurie de certaines ressources[4]. Quant à l'*incertitude*, on voit difficilement comment l'invoquer lorsqu'on aborde des sujets aussi préoccupants et imminents que, par exemple, le pic de production mondial de pétrole et de gaz – la seule *incertitude* à son égard concernant non pas sa réalisation mais le temps qui nous sépare de sa réalisation : un an ? cinq ans ? quinze ans ? moins d'une génération dans tous les cas ! L'effondrement social et économique qui est susceptible de découler de la très forte augmentation des prix du pétrole et du gaz ne semble pourtant avoir préoccupé guère de monde au cours des dernières décennies, et ce malgré les deux « mini » chocs pétroliers que nous avons pu connaître entre temps. Comme le constate Jean-Pierre DUPUY, « *non seulement la peur de la catastrophe à venir n'a aucun effet dissuasif ; non seulement la logique économique continue de progresser comme un rouleau compresseur, mais aucun apprentissage n'a lieu* [5]». Au-delà de l'*incertitude* ou de notre insouciance pour les *générations futures*, c'est peut-être davantage dans un aveuglement

---

[1] « *du point de vue de la santé mentale, la solution la plus satisfaisante pour l'avenir des utilisations pacifiques de l'énergie atomique serait de voir monter une nouvelle génération qui aurait appris à s'accommoder de l'ignorance et de l'incertitude* » in OMS (1958) *Questions de santé mentale que pose l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques*, Série des rapports techniques, n. 151, cité par LEFEUVRE J-C. (1991) Op.cit.
[2] BOY D. (2003) Op. cit.
[3] Le confinement de la thématique du développement durable en lieu et place de l'environnement dans certaines structures de décision, sans saut qualitatif et stratégique, n'aura alors eu d'autre effet que de reléguer les préoccupations écologiques du second plan (où ils se situaient) au troisième plan...
[4] Après tout, ne sommes-nous pas les générations futures des penseurs des années 1970 ?
[5] DUPUY J-P. (2002) *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Le Seuil, Points, 216 p. (p. 144) ; Voir également l'article de Patrick VIVERET dans Le Monde : VIVERET P. (2003) *L'homme indifférent aux risques écologiques*, Le Monde du 19 avril 2003

doublé d'un paradoxal conservatisme quant à la définition de ce que nous appelons « progrès » qu'il conviendra alors de chercher les raisons de notre inertie face à ce qui paraît de plus en plus, non pas comme incertain et lointain, mais comme inévitable et imminent.
« *Nôtre maison brûle et nous regardons ailleurs…*[1] »

[1] Première phrase du discours de Monsieur Jacques CHIRAC devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable, Johannesburg, le 2 septembre 2002

Bibliographie

Rappel des références bibliographiques citées :

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (1999) *Grands enjeux territoriaux de l'agglomération lyonnaise*, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Conseil Général du Rhône, Grand Lyon, 177 p.

AGORA21 (2001) *Fiche descriptive : Guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études*, Agora 21, 4 p. (téléchargeable sur le site d'Agora 21, septembre 2004 : http://www.agora21.org/equipement/apdd1.html)

AISSAOUI G., GENEST D., LOISEAU S. (2002) *Le modèle des cartes cognitives de graphes conceptuels : un modèle graphique d'aide à la prise de décision*, Laboratoire d'Etudes et de Recherche en Informatique d'Angers, Université d'Angers, 6 p. (téléchargeable sur Internet, juin 2004 : http://www.lifl.fr/mfi03/actes/mfi03-p07.pdf)

ALEXANDER C. (1971) *De la synthèse de la forme : essai*, Dunod, 188 p.

ALLAIRE G., DUPEUPLE T. (2004) *Des concepts aux indicateurs du développement durable : multidimensionnalité et responsabilisation*, Revue Développement Durable et Territoires, publié le 21 janvier 2004 (Téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : : http://www.revue-ddt.org/varia/varia_001.htm)

AMBIENTE ITALIA (2003) *European common indicators, towards a local sustainability profile, Ambiente Italia*, Ambiente Italia, 212 p.

ANDRE P. et al. (1999) *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratiques*, Presses internationales polytechniques, 294 p.

ANTOINE S., BARRERE M., VERBRUGGE G. (1994) *La planète Terre entre nos mains ; guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet planète Terre*, Documentation française, 442 p.

ARMORIM N. (2000) *Aide à la concertation et à la décision dans le cadre de processus de décision publique complexes*, Thèse de doctorat, LAMSADE, Université Paris 9 Dauphine, 201 p.

ARON R. (1980) *Préface* de WEBER M. (1994) *Le savant et le Politique*, Ed. 10/18, 221 p.

ARPE MIDI-PYRENEES (2003) *Indicateurs de développement durable urbains, Synthèse et analyse*, ARPE Midi-pyrénées, 73 p.

ARROW K. BOLIN B., COSTANZA R., DRASGUPTA P., FOLKE C., HOLLING C.S., JANSSON B-O., LEVIN S., MÄLER K.G., PERRINGS C., PIMENTEL D. (1995) *Economic growth, carrying capacity, and the environment*, Science, n. 268, pp. 520-521

ASCHER F. (1995) *Dynamiques métropolitaines et enjeux socio-politiques*, Futur Antérieur, n. 29 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=783)

ASCHER F. (1995) *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 345 p.

ASPO - Association for the Study of the Peak Oil and gas (2004) *Newsletter n. 44*, ASPO, 11 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.peakoil.net/Newsletter/NL44/newsletter44.pdf)

AUBERT (D') F. (1996) *Le savant et le politique aujourd'hui, un débat sur la responsabilité et la décision*, Actes du colloque de la Villette, 7 juin 1996, ed. Albin Michel, 209 p.

AXELROD (1980) *Effective choice in the Prisonner's Dilemma*, Journal of Conflict Resolution, n. 24, pp. 3-25

BACON F. (1995) *La Nouvelle Atlantide*, Flammarion, 177 p.

BARNET T.P.M. (2003) *Quand le Noyau s'attaque à la Faille*, Le Courrier international, n. 651, pp. 42-43

BEAUCIRE F. (1995) *La ville éclatée*, in PASSET R., THEYS J. (1995) *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, DATAR, Ed. de l'Aube, pp. 187-200.

BECK U. (2001) *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 521 p.

BECKERMAN W. (1992) *Economic growth and the environment: whose growth? whose environment?* World Development, n. 20, pp. 481-496

BELLINI E. (2002) *Compte-rendu de l'atelier Qu'est-ce qu'un projet durable dans une commune ou dans un canton*, p.4, in *Forum du développement durable n.4* Annexes, 28 p. (source inconnue, site Internet de l'ARE, Juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf)

BENKO G. (2000) *Développement durable et systèmes productifs locaux*, Aménagement et Nature, n. 139, pp. 61-76

BERGH (van den) J.C.J.M., VERBRUGGEN H. (1999) *Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the ecological footprint*, Ecological Economics, n. 29, PP. 61-72

BERNARD M., CHEYNET V., CLEMENTIN B. (dir.) (2003) *Objectif décroissance : vers une société harmonieuse*, Parangon, 221 p.

BERTALANFFY (von) L. (1993) *Théorie générale des systèmes*, Dunod édition, 308 p.

BERTRAND F. (2003) *Les enseignements de l'évaluation de politiques territoriales au regard du développement durable. Analyse à partir d'expériences régionales*, Communication aux 5èmes journées françaises de l'évaluation de la SFE – octobre 2003 « Evaluation et développement durable » *Atelier* « Evaluation des politiques territoriales et développement durable », 11 p.

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 pour l'obtention du grade de docteur en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université de Tours, 530 p.

BEST FOOT FORWARD (2002) *City Limits; A resource flow and ecological footprint analysis of Greater London*, Chartered Institution of Wastes Management Environmental Body, 72 p.

BIMONTE S. (2002) *Information access, income distribution, and the Environmental Kuznets Curve*, Ecological Economics, n. 41, pp. 145-156

BLANCHET A., GHIGLIONE R., MASSONAT J., TROGNON A. (1987) *Les techniques d'enquête en sciences sociales : observer, interviewer, questionner*, Dunod, 197 p.

BLASSINGAME L. (1998) *Sustainable Cities : Oxymoron, Utopia or Inevitability ?* The Social Science Journal, Vol. 35, n. 1, pp. 1-13

BOCHET B., DA CUNHA A. (2003) *Métropolisation, forme urbaine et développement durable*, in DA CUNHA A., RUEGG J.(dir.) (2003) *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 350 p (pp. 83-100)

BODY-GENDROT S. (1994) *Immigration : la rupture sociale et ses limites*, Le débat N. 80, pp. 168-174

BODY-GENDROT S. (1996) *Préface* in SASSEN S. (1996) *La ville globale : New-York, Londres, Tokyo*, Descartes et Cie, 530 p.

BOGAERT H (Ed.) (1999) *Sur la voie d'un développement durable ? Rapport fédéral développement durable*, Task Force développement durable, Bureau Fédéral du Plan, Belgique, 434 p.

BONNEVILLE M. (dir.) (1992) *L'avenir des villes : excellence et/ou diversité*, Colloque de Lyon, 12-13 décembre 1991, Programme Rhône-Alpes, 176 p.

BONNEVILLE M., BUISSON M-A., ROUSIER N. (1992) *L'internationalisation des villes en Europe : un même défi des processus différents*, in BONNEVILLE M. (dir.) (1992) *L'avenir des villes : excellence et/ou diversité*, Colloque de Lyon, 12-13 décembre 1991, Programme Rhône-Alpes, 176 p. (pp. 85-106)

BONNEVILLE M. (1997) *Lyon, métropole régionale ou eurocité ?* Antropos, 202 p.

BOUCHARDEAU H. (1985) *Interview*, par Christian GARNIER et Philippe MIRENOWICZ, Métropolis n. 66, p. 13

BOUNI C. (1996) *Développement durable et macro-systèmes d'information : des comptes environnement à l'aide multicritère à la décision*, Thèse de doctorat de science économique, Université Paris 1, 551 p.

BOUNI C. (1998) *L'enjeu des indicateurs du développement durable : mobiliser pour concrétiser des principes*, Natures – sciences – sociétés, Vol. 6, n. 3, pp. 18-26

BOURDILLON J. (1996) *Notre environnement n'est-il pas trop précieux pour être confié à des écologistes ?* La Jaune et la Rouge, 1996 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.x-environnement.org/Jaune_Rouge/JR96/bourdillon.html)

BOURG D. (2003) *Le nouvel âge de l'écologie*, Descartes et Cie., 205 p.

BOURG D., SCHLEGEL J-L. (2001) *Parer aux risques de demain. Le principe de précaution*, Le Seuil, 180 p.

BOUTAUD A. (2001) *Evaluation des politiques des Villes en matière de développement durable : quelles méthodes de diagnostic pour quel développement durable ?* Mémoire de DEA Villes et Sociétés, Institut d'Urbanisme de Lyon, 123 p.

BOUTAUD A. (2002) *Développement durable : quelques vérités embarrassantes*, Economie et Humanisme n. 363, décembre 2002, pp. 4-6

BOUTAUD A. (2003) *Développement durable : à la recherche des bons indicateurs*, Problèmes économiques n. 2800, mars 2003, pp. 1-3

BOUTAUD A., GONDRAN N., BRODHAG. C (2004) *Lorsque le développement perd le Nord ! Courbes de Kuznets Environnementales : l'apport des indicateurs alternatifs de type empreinte* écologique *dans la réflexion sur le développement durable.* Actes du colloque scientifique de Ouagadougou préparatoire au 10ème Sommet de la francophonie « *Développement durable : leçons et perspectives* », du 1er au 4 juin 2004, pp 113-120 (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a3-boutaud.pdf)

BOY D. (2003) *Les parlementaires et l'environnement. Rapport de recherche. Notes techniques*, Programme Sciences, Environnement et Sociétés, Science Po Paris, ADEME, 42 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.ademe.fr/Etudes/Socio/documents/PDF/enquete_parlementaires.pdf)

BOYDEN S. (dir) (1979) *Une approche écologique intégrée pour l'étude des établissements humains*, UNESCO, PNUE, 101 p.

BREUIL F., HUSSEINI R., BRODHAG C., COGERINO L. (1998) *Eléments de définition opérationnelle et recommandations méthodologiques pour la réalisation d'Agendas 21 locaux en région Rhône-Alpes*, Rhônalpénergie-Environnement, 110 p.

BRIEN R. (2002) *Science cognitive et formation*, Presse de l'Université du Québec, 192 p.

BRODHAG C. (1990) *Objectif Terre : Les Verts : de l'écologie à la politique*, Ed. du Félin, 304 p. (p.21)

BRODHAG C. (1997) *Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale*, Pouvoirs locaux, n. 34, III, pp. 27-33

BRODHAG C. (2001) *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable*, Actes du Séminaire *Gouvernance territoriale et outils d'aide à la négociation*, Ecole des Mines de Saint-Etienne, 19-21 mars 2001

BRODHAG C. (2003) *Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques*, in DA CUNHA A., RUEGG J.(dir.) (2003) *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 350 p

BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) *Evaluation, rationalité et développement durable*, Actes du colloque de la Société Française d'Evaluation, juin 2000, SFE

BRODHAG C., DAVOINE P. (2000) *Traduction graphique de l'évaluation du deuxième appel à projet*, Annexe 2, in MATE (2000) *Appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », Bilan et perspectives*, Actes de la journée du 6 juillet 2000, Paris, MATE, 68 p. (pp. 53-62)

BRUYN (de) S.M., BERGH (van den) J.C.J.M., OPSCHOOR J.B. (1998) *Economic growth and emissions: reconsidering the empirical basis of environmental Kuznets curves*, Ecological Economics, n. 25, pp. 161-175

CALAME P. (2001) *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain*, Conférence prononcée les 23-24 juin 2001 à l'occasion du Congrès de l'Association des Maires de Chine, retranscrit in MATE (2001) *Villes et développement durable, Des expériences à échanger*, Troisième recueil, MATE, 157 p. (pp. 7-12)

CALAME P. (2002) *Fonder la gouvernance européenne sur le principe de subsidiarité active*, Fondation Charles Léopold Mayer, 4 p.

CALAME P., TALMANT A. (1997) *L'Etat au cœur, le Mécano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, 212 p.

CALAME, P. (1999) *Le rôle des territoires dans l'invention d'un développement durable*, source inconnue, pp. 195-211

CALLON M. (1986) *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*, L'année sociologique, n. 36, pp. 169-208

CALLON M. (dir.) (1989) *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, 214 p.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001) *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Collection la couleur des idées, 358 p.

CALLON M., RIP A. (1991) *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement ; la fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise*, in THEYS J. (dir) (1991) Environnement, science et politique, les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p. (pp. 227-238)

CAMAGNI R., CAPELLO R., NIJKAMP P. (1998) *Towards sustainability policy : an economy-environment technology nexus*, Ecological Economics, n. 24, pp. 103-118

CAMAGNI R., GIBELI M-C. (1997) *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, DATAR, Editions de l'Aube, 174 p.

CAMAGNI R., GIBELLI M-C., RIGAMONTI P. (2002) *Urban mobility and urban form : the social and environmental costs of different patterns of urban expansion*, Ecological Economics, n. 40, pp. 199-216

CANAS A, FERRÃO P., CONCEICÃO P. (2003) *A new environmental Kuznets Curve? Relationship between direct material input and income per capita: evidence from industrialised countries*, Ecological Economics, 46, pp. 217-229

CAPELLO R., FAGGIAN A. (2002) *An economic-ecological model of urban growth and urban externalities : empirical evidence from Italy*, Ecological Economics n. 40, pp. 180-198

CARSON R.L. (1994) *Silent sping*, Houghton Mifflin, 368 p.

CASTELLS M. (1998) *L'ère de l'information, la société en réseau*, Fayard, 613 p.

CCE - Commission des Communautés Européennes (1990) *Livre vert sur l'environnement urbain*, Office des publications officielles des communautés européennes, 82 p.

CCE - Commission des Communautés Européennes (1996) *Villes durables européennes. Rapport du Groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Commission des Communautés Européennes, 242 p.

CCE - Commission des Communautés Européennes (2004) *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européeen, au comité économique et social européen et au Comité des régions*, CCE, 66 p.

CENTRE D'ETUDE TECHNIQUE DE l'EQUIPEMENT DE LYON (2001) *Synthèse bibliographique sur le périurbain : du périurbain à l'urbain émergent*, CETE Lyon, 17 p.

CERDA I. (1979) *La théorie générale de l'urbanisation*, Le Seuil, 247 p.

CETE Lyon, APDD - Centre d'études techniques de l'équipement, Association pour les pratiques de développement durable (2001) *Aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études CETE*, CETE, APDD, 20 p. (téléchargeable sur le site de l'APDD, juillet 2004 : http://www.agora21.org/apdd/GuideCETE.pdf)

CHECKLAND P. (1976) *Science and the system paradigm*, International Journal of General Systems, Vol. 3, pp. 127-134

CHOAY F. (1965) *L'urbanisme : utopies et réalités : une anthologie*, Le Seuil, 447 p.

CIAM - Congrès International d'Architecture Moderne (1943) *La charte d'Athènes*, Plon, 242 p.

CINI M. (1991) *Normes et valeurs dans la construction de la science*, pp. 95-108, in THEYS J. (dir) (1991) Op.cit.

CMED - Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (1988) *(1989) Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, 432 p.

CNDD - Conseil National du Développement Durable (2003) *Avis du Conseil National du Développement Durable n. 2, Décembre 2003 : L'état du développement durable en France : Indicateurs*, CNDD, 20 p.

CNDD - Conseil National du Développement Durable (2003) *Stratégie Nationale du Développement Durable – Programmes d'actions*, MEDD, 85 p.

CNE – CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION, (Commissariat Général au Plan) (non daté) *Note historique sur l'évaluation interministérielle* (Site Internet interministériel sur l'évaluation, août 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/histoire.htm)

CNUED - Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (1992) *Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement*

COBB C. (1989) *The Index of Sustainable Economic Welfare*, in DALY H.E., COBB J.B., COBB C.W. (1989) *For the common good : redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*, Beacon Press, 482 p.

COGERINO L., BOUTAUD A. (2001) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, mise en œuvre*. RARE, MATE, Caisse des Dépôts, 66 p.

COLE H.S.D. et al. (1974) *l'anti-Malthus, une critique de Halte à la croissance*, Le Seuil, 351 p.

COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, 136 p.

COMITE 21 (non daté) *Territoires et développement durable*, Comité 21, 51 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (2003) *Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales, Version 3*, Commissariat Général au Plan, 25 p. (téléchargeable sue Internet, septembre 2004 : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fichiers/outils/guide.pdf)

COMMONER B. (1969) *Quelle Terre laisserons-nous à nos enfants ?* Le Seuil, 207 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON - MISSION AGENDA (2003a) *Agenda 21 communautaire, précisions pour la réunion de DGS du 12/11/2003, Note de service*, Communauté urbaine de Lyon, 10 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON - MISSION AGENDA (2003b) *Cahier des charges portant sur l'accompagnement Développement Durable auprès de la mission A21 et l'Animation du Groupe « Correspondants Agenda 21 »*, Communauté urbaine de Lyon, 12 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON - OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT (2002) C*harte d'écologie urbaine 1997-2001, bilan de 5 ans d'actions*, Communauté urbaine de Lyon, 134 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (1997) *Agir pour l'environnement : charte d'écologie urbaine. Présentation du plan d'actions 1997-2001*, Communauté urbaine de Lyon, 43 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2001) *Plan de mandat, 2001-2007*, Communauté urbaine de Lyon, 69 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2002) *Conseil de développement du 18-06-02 Salle du Conseil-GT2-Cassette 1*, retranscription des débats, DPSA, 14 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004a) *Agenda 21 – Volet environnemental : les déchets*, Communauté urbaine de Lyon, 19 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004b) *Agenda 21 – Volet environnemental : l'énergie*, Communauté urbaine de Lyon, 15 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004c) *Agenda 21 – Volet environnemental : l'empreinte écologique*, Communauté urbaine de Lyon, 26 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004d) *Plan Local d'Urbanisme : Zoom n. 2*, Grand Lyon, 12 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004e) *Document de travail : Agenda 21 cadre – Version 1 – 24 septembre 2004 - Dossier de présentation*, Mission Agenda 21 du Grand Lyon, DPSA, 34 p.

COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (MISSION AGENDA), ABCD–DURABLE (2004) *Guide pratique pour la mise en œuvre du développement durable au Grand Lyon, Guide – version 1*, Communauté urbaine de Lyon, ABCD-Durable, 57 p.

CONFERENCE DE CITOYENS « CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET CITOYENNETE » (2002) *Rapport officiel du panel des citoyens*, CFDD, 9 p.

CONSEIL D'ETAT (1999) *Jurisprudence et avis de 1998 : l'intérêt général*, La Documentation française, 449 p.

CONSEIL INTERNATIONAL DE COORDINATION DU PROGRAMME SUR L'HOMME ET LA BIOSPHERE (1974) *Groupe d'experts sur le projet 11 : aspects écologiques de l'utilisation de l'énergie dans les systèmes urbains et industriels, Rapport final*, Collection rapports du MAB, UNESCO, 100 p.

CONSORTIUM PASTILLE (2002) *Les indicateurs en action ; développement durable, indicateurs et aide à la décision : l'empreinte du local.* Rapport final, The Pastille project Consortium, 95 p.

CONSORTIUM PASTILLE (2002b) *Guide du praticien*, The Pastille project Consortium, 53 p.

CONVENTION EUROPEENNE (2004) *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Note de transmission, Secrétariat de la Convention Européenne, 260 p. (p. 6) (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf)

COOPER J., RILEY T., SMYTH A. (2001) *Contemporary lifestyles and the implications for sustainable development policy : Lessons from the UK's Most Car Dependent City, Belfast*, Cities, vol. 18, n.2, pp. 103-113

CORMICK G.W. (1980) *The theory and practice of environmental mediation*, The Environmental Professional, vol. 2, pp. 24-33

CUSHMAN et WAKEFIELD - HEALEY et BAKER (2003) *European Cities Monitor*, Cushman and Wakefield - Healey et Baker, 40 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.lfc.co.uk/publications/bb_2160.pdf)

DA CUNHA A., RUEGG J.(dir.) (2003) *Développement durable et aménagement du territoire*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 350 p.

DALY H.E., COBB J.B., COBB C.W. (1989) *For the common good : redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*, Beacon Press, 482 p.

DAMBRIN B. (1982) *Ecologie urbaine, le cas de la région parisienne*, Thèse de doctorat en sciences biologiques fondamentales et appliquées, Paris VI, 263 p.

DATAR - Délagation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (2001) *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DATAR, 63 p.

DELAUNAY J. (1974) *Halte à la croissance ? Enquête sur le Club de Rome par Janine Delaunay*, Fayard, Collection Ecologie, 314 p.

DELEAGE J.-P. (1993) *Les étapes de la prise de conscience*, in BEAUD C., BEAUD M., LARBI BOUGUERA M. (1993) *L'état de l'environnement dans le Monde*, ed. La découverte, 438 p. (p. 36

DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., POINSARD R. (1986*) Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations*, Rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques » du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 180 p.

DENAULT P. (1997) *La théorie du patrimoine d'AUBRY et RAU : une contribution à l'édification du droit*, Session C-419 *Le droit dans son milieu ; Le droit privé vu au travers et au-delà de ses structures*, 65ème congrès de l'ACFAS, Octobre 1997

DENEUX M. (2002) *L'évaluation de l'ampleur des changements climatiques, de leurs causes et de leur impact prévisible sur la géographie de la* France *à l'horizon 2025, 2050 et 2100*, Rapport d'information n. 224 - tome I (2001-2002) – Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 281 p.

DESSUS B. (1996) *La science aux prises avec le politique*, pp. 86-92, in AUBERT (D') F. (1996*) Le savant et le politique aujourd'hui, un débat sur la responsabilité et la décision*, actes du colloque de la Villette, 7 juin 1996, ed. Albin Michel, 209 p.

DOBSON A. (1996) *A typology of environmental sustainabilities*., Environmental policies, Vol. 5, n.3, pp. 401-428

DODGSON J., SPACKMAN M., PEARMAN A., PHILLIPS L. (2004) *DTLR multi-criteria analysis manual*, NERA, Office of the Deputy Prime Minister, 136 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_608524.pdf)

DOVAL I. (1997) *Formes et processus du phénomène périurbain au sein du Grand Lyon et de ses communes limitrophes*, Mémoire de maîtrise d'aménagement du territoire, Université Jean Moulin, Lyon 3. 140 p.

DROUIN J.-M. (1991) *Réinventer la nature : l'écologie et son histoire*, Ed. Desclée de Brouwer, 207 p.

DUBOIS-TAISNE G., CHALAS Y. (Dir.) (1997) *La ville émergente*, Editions de l'Aube, 285 p.

DUPONT C. (1994) *La négociation : conduite, théorie, applications*, 4ème édition, Dalloz, 391 p.

DUPRAZ S. (1998) *Contribution à l'élaboration d'une méthodologie de construction d'indicateurs de développement durable à usage des industries*, thèse CIFRE, INSA-Lyon, 323 p.

DUPUY G. (1991) *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes* , A. Colin, 198 p.

DUPUY J-P. (2002) *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Le Seuil, Points, 216 p.

DUVIGNEAUD P. (1974) *La synthèse écologique : populations, communautés, écosystèmes, biosphère, noosphère*, Doin, 296 p.

DZIEDZICKI J.-M. (2001) *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse pour l'obtention du grade de docteur en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université de Tours, 443 p.

EHRLICH P., HOLDREN J. (1971) *Impact of population growth*, Science, n. 171, pp. 1212-1217

EMELIANOFF C. (1999) *La ville durable, un modèle émergent ; Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, Thèse de géographie, Université d'Orléans, 746 p.

EMPREINTE ECOLOGIQUE SARL (2004) *Rapport sur le calcul de l'empreinte écologique du territoire du Grand Lyon, 2ème partie, résumé non technique*, Communauté urbaine de Lyon, Empreinte écologique Sarl, 28 p.

FARINA F. (2000) *Scenarios for Sustainable Transport in Bologna*, Project ScenSusTech, Osservatorio Permanente per l'Ambiente e lo Sviluppo Sostenible, IRES, 19 p.

FAUCHEUX S., NOËL J-F. (1995) *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, A. Colin, 370 p.

FERREOL G., DEUBEL P. (1993) *Méthodologie des sciences sociales*, Armand Collin, Collection Cursus, 190 p.

FERRY L (1992) *Le nouvel ordre écologique*, Grasset, 274 p.

FISHER R., URY W. (1982) *Comment réussir une négociation*, Le Seuil, 218 p.

FLIPO F. (2002) *En quoi la crise environnementale contribue-t-elle à renouveler la question de la justice ? Le cas du changement climatique*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en Philosophie des Sciences et des Techniques, Université de Technologie de Compiègne, 520 p.

FOLLENFANT T. (2003) *Le développement durable : 21 maires s'engagent*, Le Cherche Midi, 231 p.

FOUCHIER V. (1998) *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île de France et des Villes nouvelles*, Editions du SGVN, 211 p.

FOUCHIER V. (1999) *Densités urbaines et planification dans les pays du nord de l'Europe (et à Hong-Kong)*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p. (pp. 16-17)

GADREY J., JANY-CATRICE F. (2003) *Les indicateurs de richesse et de développement, un bilan international en vue d'une initiative française*, Rapport de recherche pour la DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 173 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.travail.gouv.fr/etudes/pdf/indicateurs.pdf)

GARDNER H. (1993) *Histoire de la révolution cognitive, la nouvelle science de l'esprit*, Payot, 487 p.

GARNETT J. (1999) *Absent voices : accomodating the interests of futures generations in current decision making processes*, International Journal of Sustainable Development, Vol. 2, n. 4, pp. 517-529

GARNIER C., MIRENOWICZ P. (1984) *Manifeste pour l'écologie urbaine*, Métropolis n. 64-65, pp. 6-19

GARNIER T. (1910) *Une cité industrielle : études pour la construction des villes*, A. Vincent, 124 p.

GAULT M., GALMICHE C., CDU (2000) *L'évaluation des politiques publiques urbaines*, Dossier documentaire du CDU, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 155 p.

GAUTIER C., VALLUY J. (1998) *Générations futures et intérêt général. Eléments de réflexion à partir du débat sur le développement durable*, Politix, n.42, pp. 7-36

GDF, COMITE 21 (non daté) *L'Agenda 21 local en question, 21 approches du développement durable des territoires*, GDF, 21 p.

GEORGESCU-ROEGEN N. (1971) *The entropy law and the economic process*, Harvard University Press, 457 p.

GEORGESCU-ROEGEN (1995) *La décroissance : entropie, écologie, économie*, Sang de la Terre, 254 p.

GHIGLIONE R., MATALON B. (1978) *Les enquêtes sociologiques, Théories et pratique*, A. Collin, 301 p.

GIBBS D. (1997) *Urban sustainability and economic development in the United Kingdom : exploring the contradictions*, Cities, vol. 14, n. 4, pp. 203-20

GODARD O. (1996) *Le développement durable et le devenir des villes, bonnes intentions et fausses bonnes idées*, Futuribles, n. 209, pp. 29-35

GODARD O. (2000) *Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action entre science et démocratie*, Philosophie politique, n. 11/2000, pp.17-56

GONDRAN N. (2001) *Système de diffusion d'information pour encourager les PME-PMI à améliorer leurs performances environnementales*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en sciences et techniques du déchet, INSA Lyon, ENSM Saint-Etienne, 309 p.

GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1990) *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, 378 p.

GRAS P. (1996) *A bas les modèles, vive le doute*, in Urbanisme, Hors-série n. 8, pp. 24-26

GRAVIER J-F. (1947) *Paris et les désert français : décentralisation, équipement, population*, Le Portulan, Coll. L'homme et la cité 414 p.

GROSSMAN G.M., KRUEGER A.B. (1995) *Economic growth and the environment, Quarterly Journal of Economics*, n. 110 (2), pp. 353-377

GUICHARD O. (1976) *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, La documentation française, 431 p.

HALL P. (1996) *La ville planétaire*, Revue Internationale de Sciences Sociales, mars 1996, n. 147, pp. 19-29.

HAMILTON C. (1999) *The genuine progress indicator methodological developments and results from Australia*, Ecological Economics, n. 30, pp. 13-28

HAQ (hul) M. (dir. ed.) (1990) *Human Development Report 1990, Concept and Measurement of Human Development*, United Nations Development Program, 122 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en/)

HARTWICK J.M. (1977) *Intergenerational equity and the investing rents from exhaustible ressources*, The american economic review, vol.67, n.5, pp.972-974.

HAUGHTON G., HUNTER C. (1994) *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, 312 p.

HICKS D. A. (1997) *The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal*, in World Development, Vol. 25. n. 85, pp. 1283-1298

HOLDREN J., EHRLICH P. (1974) *Human population growth and the global environment*, American Science, n. 62, pp. 282-292

HOSTIOU R. (1993) *Enquête publique et démocratie*, Techniques Territoires et Sociétés, n. 22-23, DRAST Ministère de l'équipement, pp. 83-95

HOTTELLING H. (1931) *The economics of exhaustible resources*, The journal of political economy, vol. 39, n.2, pp. 137-175.

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives (2001) *Local authorities self assessment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes*, ICLEI, Volume 1, 138 p.

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives (2001b) *Local authorities self assesment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes*, ICLEI, Volume 1, 138 p / Volume 2, 125 p.

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives (2002a) *Second Local Agenda 21 Survey*, ICLEI, 28 p.

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives (2002b) *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux*, ICLEI, 23 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf)

IFEN - Institut Français de l'ENvironnement (2001) *Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France*, Collection Etudes et travaux, n. 35, 110 p.

IFEN - Institut Français de l'ENvironnement (2003) *45 indicateurs de développement durable : une proposition de l'IFEN*, Etudes et travaux n. 41, 144 p.

IISD - International Institute for Sustainable Development (2004) *Compendium of sustainable development indicator initiatives*, IISD (informations téléchargeables sur Internet , septembre 2004 : http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_compendium_brochure.pdf)

ILLICH I. (1971) *Libérer l'avenir*, Ed. Seuil, 186 p.

IMBERT M. (1984) *Le paradigme écologique et la sociologie urbaine*, Métropolis n. 64/65, pp. 49-52

JOLLIVET M. (Ed.) (2001) *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Natures Sciences Sociétés, Elsevier, 288 p.

JONAS H. (1990) *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Editions du Cerf, 336 p.

JURDANT M. (1984) *Le défi écologiste*, Boréal Compact, 432 p.

KESSLER M-C, LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (Dir) (1998) *Evaluation des politiques publiques*, Actes de colloque, 5-6 février 1997, Ecole normale supérieure, Cachan organisé par le Groupe d'analyse des politiques publiques, L'Harmattan, 350 p.

KINGSNORTH P. (2001) *Noyade dans un océan vert*, Silence n. 269, avril 2001, p. 21

KOURILSKY P. (2001) *Du bon usage du principe de précaution réflexions et modes d'action*, Odile Jacob, 174 p.

KRISTRÖM B., LUNDGREN T. (2003) *Swedish CO2 emissions 1900-2010 : an exploratory note*, Energy Policy, nov. 2003

KURC A. (1986) *Evaluer l'échec*, revue Pour, n. 107, pp. 18-24

KUZNETS S. (1955) *Economic growth and income inequality*, American Economic Review, n. 45, pp. 1-28

LA CALADE, GREEN (2000) *Bilan des émissions de Gaz à Effet de Serre de la région Rhône-Alpes*, Rapport final, Conseil Régional Rhône-Alpes, Rhônalpénergie-Environnement,78 p.

LAGANIER R., VILLABA B., ZUINDEAU B. (non daté) *Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire*, Revue Développement Durable et Territoires (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm)

LARRUE C. (1999) *De l'environnement au développement durable*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p. (pp. 25-28)

LARRUE C. (2000) *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 206 p.

LARRUE C. (dir.) (2002) *Recherche et développement régional durable*, Actes du troisième symposium européen, Tours, 18 et 19 décembre 2000, MATE, CNRS, Communauté Européenne, Université de Tours, 293 p.

LARRUE C., LEROND M., MICHEL P. (et al.) (2003) *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes : objectifs méthodologiques et cas pratiques*, Tex et Doc, 311 p.

LATOUCHE S. (1994) *Le piège du développement durable*, in Tiers-Monde, n.137, p. 80

LATOUCHE S. (2002a) *A bas le développement durable ! Vive la décroissance conviviale !* S!lence, n. 280, pp.8-11.

LATOUCHE S. (2002b) *Pour en finir, une fois pour touts, avec le développement*, S!lence, n. 278/279, pp. 76-82

LATOUCHE S. (1996) *La Mégamachine. Raison technoscientifique, raison économique et mythe du progrès*, La Découverte, 144 p.

LATOUR B. (2000) *Du principe de précaution au principe de bon gouvernement : vers de nouvelles règles de la méthode expérimentale*, Les Etudes, n. 3934, pp. 339-346

LATOUR B. (2001) *Nouvelles règles de la méthode scientifique ?*, in Projet, n. 268-2001, pp. 91-100

LAUFER R. (1991) *Environnement, communication et lieux communs ; à propos des expressions « d'où je parle » et « ce que tu dis est vrai quelque part »*, pp. 203-223, in THEYS J. (dir) (1991) *Environnement, science et politique, les experts sont formels*, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p.

LAURENT J-L. (1999) *Introductions*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p.

LAWN P.A. (2003) *A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes*, Ecological Economics, n. 44, pp. 105-118

LAX D.A., SEBENIUS J.K. (1995) *Les gestionnaires et la négociation*, Gaetan Morin Editeur, CETAI, 438 p.

LEBŒUF J-L. (dir) (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, Problèmes politiques et sociaux, n. 853, 80 p.

LEFEUVRE J-C. (1991) *Des certitudes de l'expert aux doutes du scientifique*, in THEYS J. (dir) (1991) Environnement, science et politique, les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p.

LEGAY J-M. (1984) *Hypothèses et concepts pour une étude d'écologie urbaine*, Métropolis n. 64/65, pp. 35-41

LEMOIGNE J.-L. (non daté) *Représenter et raisonner les comportements socioéconomiques*, Mcxapc, 12 p. (téléchargeable sur Internet, avril 2002 : http://www.mcxapc.org/ateliers/3/lemoign1.htm)

LEMOIGNE J-L. (1977) *La théorie du système général, Théorie de la modélisation*, Presses Universitaires de France, 258 p.

LETURCQ A-S. (2001) *De l'écologie urbaine au développement durable*, AREHN, La lettre du cadre territorial, 185 p.

LEVY J-C. (1995) *Les étapes de la métropolisation*, in PASSET R., THEYS J. (1995) *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, DATAR, Ed. de l'Aube, pp. 188-189

LITZISTORF N. (2002) *Compte-rendu de l'atelier Comment évaluer les projets selon les critères du développement durable*, in *Forum du développement durable n.4* Annexes (source inconnue, site Internet de l'ARE, juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf)

LOH J. (Ed.) (2002) *Rapport « planète vivante »*, WWF, UNEP, WCMC, 36 p., (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.wwf.fr/pdf/planetviv02.pdf)

LOINGER G. (2000) *Collectivités locales, territoires et développement durable*, Rapport final, Etude réalisée pour le MATE, D4E, Service de la Recherche et de la Prospective, 143 p.

LOINGER G. (2003) *Leçons des expériences récentes d'élaboration d'indicateurs territorialisés du développement durable dans le champ de la gouvernance locale,* Colloque SFE de Limoges du 27 et 28 octobre 2003, Atelier n°1 : transversalité et indicateurs du développement durable

LOMBORG B. (2004) *L'écologiste sceptique : le véritable état de la planète,* Le cherche midi, 742 p.

LOURDEL N. (2003) *Rendu intermédiaire du travail de thèse.* Document interne, ENSM-Saint-Etienne, centre SITE, 35 p.

LOVELOCK J. (1993) *La Terre est un être vivant : l'hypothèse Gaïa,* Flammarion, 183 p.

MARCUSE P. (1989) *Dual city : a muddy metaphor for a quartered city,* International Journal of Urban and Regional Studies, n. 13, vol. 4

MARECHAL J.P. (1995) *Economie et environnement, questions de méthodes et questions de principes,* in Ecologie et politique, n. 15, pp. 35-38

MARECHAL J.P. (1996a) *L'écologie de marché, un mythe dangereux,* Le Monde Diplomatique, n. 511, pp. 26-27

MARECHAL J-P. (1996b) *Le développement durable dans la pensée néoclassique,* in RENS I. (dir.) (1996) *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement,* Georg,270 p. (pp. 223-230)

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1997) *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement,* MATE, 7 cahiers paginés

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1998) *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux,* dossier de présentation, MATE, 110 p.

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable,* Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p.

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2000) *Appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », Bilan et perspectives,* Actes de la journée du 6 juillet 2000, Paris, MATE, 68 p.

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Ed.) (2001) *Villes et développement durable, Des expériences à échanger,* Troisième recueil, MATE, 157 p.

MAURY E. (1998) *Le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques, ou Gulliver enchaîné,* in KESSLER M-C, LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (Dir) (1998) *Evaluation des politiques publiques,* Actes de colloque, 5-6 février 1997, Ecole normale supérieure, Cachan organisé par le Groupe d'analyse des politiques publiques, L'Harmattan, 350 p. (pp 41-62)

MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) *Méthodes multicritères ELECTRE; description, conseils pratiques et cas d'application à la gestion environnementale,* Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 303 p.

MAYSTRE L.Y., DE HEER J. (1994) *Stratégie de lutte contre l'eutrophisation du lac de Joux,* in MAYSTRE J-Y., PICTET J., SIMOS J. (1994) *Méthodes multicritères ELECTRE; description, conseils pratiques et cas d'application à la gestion environnementale,* Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 303 p. (pp. 191-201).

MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W.III (1992) *Halte à la croissance : les limites de la croissance.* Club de Rome. 346 p.

MEDA D. (1999). *Qu'est ce que la richesse ?* Edition Aubier, 423 p.

MEDD – Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2004a) *Rapport au président de la République sur l'Ordonnance portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement,* MEDD, 6 p.

MEDD - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2004b) *Pour un système de critères « fondamentaux » d'évaluation de démarches territoriales de développement durable : les agendas 21 locaux,* MEDD, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, note en date du 23 février 2004

MILLENAIRE 3 (1998) *Les défis à relever. Rapport au comité des sages du 22 juin 1998,* Démarche prospective, Communauté urbaine de Lyon, 17 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1994) *Chartes pour l'environnement, livret de présentation 1994,* Ministère de l'environnement, 127 p.

MIRENOWICZ P. (1984a) *L'écologie des systèmes urbains,* in Métropolis n. 64/65, pp. 15-18

MIRENOWICZ P. (1984b) *L'écologie urbaine classique,* in Métropolis n. 64/65, pp. 13-15

MIROUDOT S. (2001) *Les inégalités de revenu à l'intérieur des pays*, Coll. Sciences Po questions réponses, 4 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://gem.sciences-po.fr/textes/tfr/smspqr1.htm)

MOLDAN B., BILLHARZ S. (Ed.) (1997) *Sustainability indicators: Report on the Project on Indicators of Sustainable Development, SCOPE 58*,UNEP, 415 p. (téléchargeable sur Internet, août 2004 : : http://www.icsu-scope.org/downloadpubs/scope58/contents.html)

MOLLISON B., HOLMGREN D. (1986) *: une agriculture pérenne pour l'autosuffisance et les exploitations de toutes tailles*, Debard, 180 p.

MONROY M., FOURNIER A. (1997) *Figures du conflit : une analyse systémique des situations conflictuelles*, PUF, 340 p.

MORIN, E (1991) *Ecologie, politique de la pensée complexe*, Revue Projet, n. 226, pp. 84-88

MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) *CEMR Local agenda 21 basic guide*, CEMR, The European Sustainable Cities and Towns Campaign, p. 3

MÜNSTER M. (2002) *Quelques pistes de réflexions essentielles à la mise en œuvre de grilles d'évaluation de projets d'après les critères du développement durable. Notice conceptuelle rédigée à partir du mémoire de recherche de fin de cycle postgrade en ingénierie et management de l'environnement (EPFL) : Mise au point d'une grille d'évaluation d'après les critères du développement durable pour les projets soumis au Conseil d'Etat vaudois*, in *Forum du développement durable n.4* Annexes (source inconnue, site Internet de l'ARE, juillet 2004 : http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf)

NEUMAYER E. (2001) *The Human Development Index and Sustainability – a constructive proposal*, Ecological Economics, n. 39, pp. 101-114

NEWMAN O., KENWORTHY J. (1989) *Gasoline consumption and cities : a comparison of US cities with global survey*, Journal of the American planning Association, n. 55, pp. 24-37

NICOLAS J-P., POCHET P., POIMBOEUF H. (2001) *Indicateurs de mobilité durable sur l'agglomération lyonnaise. Méthodes et résultats*, Recherche pour le compte de Renault, APDD, LET, 230 p.

NIJKAMP P., OPSCHOOR H. (1995) *Urban Environmental Sustainability : Critical Issues and Policy Measures in a Third World Context*, in CHATTERJEE M., KAIZHONG Y. (Ed.) (1997) *Regional Science in Developing Countries*, Macmillan, pp. 52-73. 301-311

NIJKAMP P., RODENBURG C. (non daté) *Mainports and gateways in Europe, a comparative contrast analysis in Nordic area* (disponible sur Internet, Septembre 2004 : http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/nijkamp_rodenburg.htm)

NIJKAMP P., VREEKER R. (2000) *Sustainability Assessment of development scenarios : methodology and application to Thailand*, Ecological Economics, n. 33, pp. 7-27

NIJKAMP : FARINA F. (2000) *Scenarios for Sustainable Transport in Bologna*, Project ScenSusTech, Osservatorio Permanente per l'Ambiente e lo Sviluppo Sostenible, IRES, 19 p.

NIOCHE J-P. (1982) *De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques*, Revue française de science politique, vol. 32, n. 1, pp. 32-61

NIOCHE J-P., POINSARD R. (1984) *L'évaluation des politiques publiques*, Actes du colloque organisé par la Direction de la prévision du Ministère de l'économie, des finances et du budget avec l'École des hautes études commerciales, Paris, les 15 et 16 décembre 1983, Economica, 302 p.

NOORBAKHSH F. (1998) *A modified Human Development Index*, World Development, Vol. 26, n. 3, pp. 517-528

OCDE - Organisation de Coopération et de développement économiques (1993) *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales, Rapport de synthèse du Groupe sur l'Etat de l'Environnement*, OCDE, 41 p.

OCDE - Organisation de Coopération et de développement économiques (1992) *Bonnes pratiques pour les études et stratégies nationales concernant l'environnement*, OCDE, Comité d'aide au développement, Lignes directrices sur l'environnement et l'aide, n.1, 18 p.

ODUM E. (1971) *Fundamentals of ecology*, Saunders, 574 p.

ODUM E. (1989) *Ecology and our endangered life-support systems*, Sunderland, 283 p.

PARK R.E., BURGESS E.W., MACKENZIE R.D. (1968) *The city*, Chicago University Press, 239 p.

PARTANT F. (1982) *La fin du développement : naissance d'une alternative ?* Ed. Maspero, 186 p.

PASSET R. (1979) *L'économique et le vivant*, Payot, 287 p.

PASSET R., THEYS J. (dir.) (1995) *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, DATAR, Ed. de l'Aube, 270 p.

PEARCE D., MARKANDYA A., BARBIER E.B. (1989) *Blueprint for a green economy*, Earthscan, 192 p.

PERSONNE M. (1998) *Contribution à la méthodologie d'intégration de l'environnement dans les PME-PMI : Evaluation des performances environnementales*, Thèse de doctorat en Sciences appliquées, INSA Lyon, 294 p.

PEZZEY J. (1989) *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*. World Bank, Environment Department, Working paper n. 15.

PNUE - Programme des Nations Unies pour l'Environnement (1981) *Les textes fondamentaux sur l'environnement : Founex, Stockholm, Cocoyoc*, PNUE, 141 p.

POLACCHINI A., ORFEUIL J-P. (1999) *Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et les transports*, Recherche Transport et Sécurité, n. 63, pp. 31-46

QUIVY R. (1988) *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, 271 p.

RAVETZ J. (2000) *Integrated assessement for sustainability appraisal in cities and regions*, Environmental Impact Assessment Review, n. 20, pp. 31-64

RAVETZ J.R., FUNTOWICZ S.O. (1991) *Connaissance utile, Ignorance utile. Dissertation sur deux types de science*, in THEYS J. (dir) (1991) Environnement, science et politique, les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p.

RAWLS J. (1991) *Théorie de la Justice*, Le Seuil, 666 p.

REES W.E. (1997) *Is 'sustainable city' an oxymoron ?* Local Environment, n. 2 (3), pp. 303-310

REES. M., WACKERNAGEL M. (1996) *Urban ecological footprints : why cities can not be sustainable, and why they are a key to sustainability*, Environmental Impact Assessment Review, n. 16, 4, pp. 223-248.

RENS I. (dir.) - SEBES (1996) *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg, 270 p.

REVAT R. (2003) *Enquête d'opinion auprès de la population de l'agglomération lyonnaise sur les déplacements - Rapport Définitif*, Tremplin Protocoles, SYTRAL, 46 p.

REY-DEBOVE J., REY A. (1993) *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Ed. Dictionnaire le Robert, 2551 p.

RHONALPENERGIE-ENVIRONNEMENT (2000) *Diagnostic de la politique du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable*, Rapport final, Rhônalpénergie-Environnement, Agora, Grand Lyon, 41 p.

RICARDO (1993) , *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Flammarion, 520 p.

RIST G. (1996) *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Ed. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection Références Inédites, 427 p.

RONGERE P. (1975) *Méthode des sciences sociales*, Dalloz, deuxième édition, 118 p.

ROQUEPLO P. (1991) *L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?*in THEYS J. (dir) (1991) Environnement, science et politique, les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p. (pp. 43-80)

ROSALES-MONTANO S. (dir.) (2000) *Stratégies de localisation des services aux ménages et conséquences sur la mobilité dans la Région Urbaine de Lyon – Tome 1 : Services aux ménages et mobilité quotidienne, entre dispersion et concentration (recherche exploratoire)*, Rapport PREDIT 1996-2000, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Laboratoire d'Economie des Transports, 264 p.

ROSNAY (de) J. (1975) *Le Macroscope : vers une vision globale*, Le Seuil, 346 p.

ROSSI P.H., FREEMAN H.E. (1982) *Evaluation : a systematic approach*, Newbury Park, 351 p.

ROTH E., ROSENTHAL H., BURBRIDGE P. (2000) *A discussion of the use of the sustainability index: ecological footprint for aquaculture production*, Aquatic Living Resources, n. 13, pp. 461-469

ROTHMAN D. S. (1998) *Environmental Kuznets Curves – real progress or passing the buck ? A case for consumption-based approaches*, Ecological Economics, n. 25, pp. 177-194

ROUSSEAU-DE VETTER (2000) *Pourquoi et comment l'évaluation monétaire peut-elle servir localement la problématique du développement durable ?* in ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) *Développement durable et territoires*, Presses universitaires du Septentrion, 280 p. (pp. 108-141)

ROUX J-N et al. (2001) *Du développement durable aux Agendas 21 locaux*, FEDARENE, APCEDE, 22 p.

ROY A. (1999) *Le coût de la vie*, Gallimard, 163 p.

ROY B. (1985) *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*, Economica, 406 p.

ROY B., BOUYSSOU D. (1993) *Aide à la décision : méthodes et cas*, Economica, 695 p.

ROY B., DAMART S. (2001) *L'Analyse coûts-avantages, outil de concertation ou de légitimation ?* Metropolis n. 108/109, pp.7-16

ROY C. (1984) *Le programme MAB*, Métropolis n. 64/65, pp. 28-30

RUMPALA Y (2003) *Régulation publique et environnement : questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, 373 p.

RUMPALA Y. (1999) *Questions, écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, une analyse intersectorielle*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 698 p.

RUMPALA, Y. (2000) *Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique face au développement durable, Esquisses d'analyses à partir du cas français*, Séminaire interdisciplinaire sur le développement durable, Décembre 2000 - Actes et article non publiés, 22 p.

RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) *Evaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique*, Lettre du cadre territorial, 181 p.

SAATY T.L. (1984) *Décider face à la complexité, une approche analytique multicritère d'aide à la décision*, Entreprise Moderne d'Edition, 23O p.

SABLET (de) M. (1988) *Des espaces urbains agréables à vivre : places, rues, squares et jardins*, éditions du Moniteur, 250 p.

SACHS I. (1980) *Stratégies de l'écodéveloppement*, Editions Economie et Humanisme, Les éditions ouvrières, Coll. Développement et civilisations, 137 p.

SACHS I. (1993) *L'écodéveloppement*, Syros, 120 p.

SACHS I., LALONDE B. (1988) *Notre avenir à tous - notes critiques*, Futuribles, n. 119, pp. 84-92

SACHS W. (1992) *The development dictionnary : a guide to knowledge as powe,*. Zed Books, 306 p.

SACHS W., GUSTAVO E. (1996) *Des ruines du développement*. Ecosociété, 138 p.

SASSEN S. (1994) *La ville globale. Eléménts pour une lecture de Paris*, Le débat N. 80, pp. 146-164

SASSEN S. (1996) *La ville globale : New-York, Londres, Tokyo*, Descartes et Cie, 530 p.

SAUVEZ M. (2001) *La ville et l'enjeu du développement durable : rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, La documentation française, 436 p.

SAUVEZ M. (2001) *La ville et l'enjeu du développement durable : rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, La documentation française, 436 p.

SCHAER R. (2002) *Les nouvelles méthodes de consultation. Les conférences de citoyens : l'Agora du 21ème siècle ?* (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.affairespubliques.com/fr/page5.htm)

SCHARLIG A. (1985) *Décider sur plusieurs critères*, Presses Polytechniques Romandes, 304 p.

SCHUMACHER E.F. (1975) *Small is beautifull, economics as if people mattered*, Perrenial Library, Harper et Row Publishers, 306 p.

SELDEN T.M., SONG D.S. (1994) *Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions ?* Journal of Environmental and Economic Management, n. 27, pp. 147-162

SELMAN P. (1996) *Local Sustainability : Managing and planning ecologically sound places*, Paul Chapman Publishing, 175 p.

SEN A. (1999) *Special contribution*, p. 23, in UNDP - United Nations Development Programm (1999) *Human Development Report 1999, Globalization with a Human Face*, UNDP, 262 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/pdf/hdr_1999_front.pdf)

SGAR FRANCHE-COMTE (1998) *Guide méthodologique pour l'analyse des projets locaux en regard du développement durable – Avenir du Territoire Rhin-Saône*, SGAR Franche-Comté, 12 p.

SITTE C. (1996) *L'art de bâtir les villes*, Le Seuil, 324 p.

SOCIETE FRANCAISE DES URBANISTES (1998) *Charte pour l'urbanisme du 21ème siècle*, SFU, 32 p.

SOLOW R.M. (1986) *On the intergenerational allocation of natural resources*, Scandinavian Journal of economics, vol. 88, n.1., pp. 141-149

SORMAN G. (2001) *Le progrès et ses ennemis*, Fayard, 305 p.

SPENLEHAUER V. (1995) *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*, L'Harmattan, 252 p.

STENGERS I. (2001) *Le développement durable, une nouvelle approche ?* Le courrier de l'environnement de l'INRA, n. 44, pp. 6-12

STEPHAN L. (1996) *Echelles territoriales et développement durable*, Urbanisme, Hors-série n. 6, pp. 47-50

STERN D.I., COMMON M.S., BARBIER E.B. (1996) *Economic growth and environmental degradation: the environmental Kuznets curve and sustainable development*, World Development, vol. 24, n.7, pp. 1151-1160

STOCKHAMMER E., HOCHREITER H., OBERMAYR B., STEINER K. (1997) *The index of sustainable economic welfare (ISEW) as an alternative to GDP in measuring economic welfare. The results of the Austrian (revised) ISEW calculation 1955-1992*, Ecological Economics, n. 21, pp. 19-34

SUSSKIND L.E., CRUIKSHANK J. (1987) *Breaking the impasse : consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books Inc, 280 p.

SYTRAL - Syndicat des TRansports de l'Agglomération Lyonnaise (2004a) *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise : Projet arrêté le 11 mars 2004*, SYTRAL, 66 p.

SYTRAL - Syndicat des TRansports de l'Agglomération Lyonnaise (2004b*) Petits enseignements sur les déplacements urbains*, SYTRAL, 34 p.

TARONDEAU J-C. (1998) *Le management des savoirs*, Collection Que sais-je ? Presses Universitaires de France, 127 p.

THEYS J. (1994) *L'environnement à la recherche d'une définition*, IFEN, pp.43-45

THEYS J. (2000) *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? : le développement durable et la confusion des (bons) sentiments*, Notes du centre prospective et de veille scientifique n.13, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, pp.9-32

THEYS J. (2002a) *L'aménagement du territoire face au développement durable : sens et limites d'une intégration. Quelle capacité pour le développement durable à déplacer les enjeux de l'aménagement du territoire ?* in LARRUE C. (dir.) (2002) *Recherche et développement régional durable*, Actes du troisième symposium européen, Tours, 18 et 19 décembre 2000, MATE, CNRS, Communauté Européenne, Université de Tours, 293 p. (pp. 27-42)

THEYS J. (2002b) *L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*, Revue Développement Durable et Territoires, article publié le 23 septembre 2002 (téléchargeable sur Internet :http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)

THEYS J. (dir) (1991) *Environnement, science et politique, les experts sont formels*, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676 p.

THEYS J., EMELIANOFF C. (2001) *Les contradictions de la ville durable*, Le Débat, n. 113, pp. 122-135

THIBAULT S. (1995) *Les réseaux techniques urbains face à l'écologie urbaine*, MSH Tours, Université de Tours, 12 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://www.univ-tours.fr/msv/publication/les%20reseaux%20techniques.pdf)

THOREAU H.D. (1999) *Walden ou la vie dans les bois*, Gallimard, Coll. L'imaginaire, 332 p.

TORRES E. (2000) *Adopter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité*, in ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 278 p. (pp. 71-105)

TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (2000) *Des mots aux édifices : les traductions des acteurs mobilisés dans le projet. Notes sur les rapports de la théorie fonctionnaliste à la pratique dans l'exemple de l'opération Part-Dieu à Lyon (1960 – 1980… et après)*, Contribution à la session « *Theory and practice in building the 20th century city : models, images, case studies* », cinquième Conférence Internationale d'Histoire Urbaine, organisée par l'Association Européenne d'Histoire Urbaine, Berlin, 31/08 – 02/09/2000

TRAINER T. (1990) *A rejection of the Brundtland report*, IFDA Dossier n. 77, p.72

TURNER R. K. (1993) *Sustainable Environmental Economics and Management, Principles and Practice*, Belhaven, 389 p.

UFIP - Union Française des Industries Pétrolières (2001) *Changement climatique : plus d'efficacité énergétique sans écotaxe industrielle* (communiqué, avril 2001)

UICN - Union Internationale pour la Conservation de la Nature (1980) *Stratégie Mondiale pour la Conservation*, UICN, PNUE, WWF, 64 p.

UNDP - United Nations Development Programm (1998) *Human development report 1998 ; Consumption for human development*, UNDP, Oxford University Press, 117 p.

UNDP - United Nations Development Programm (1999) *Human Development Report 1999 : Globalization with a Human Face*, UNDP, 262 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/pdf/hdr_1999_front.pdf)

UNDP - United Nations Development Programm (2002) *Human Development Report 2002 : Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, 277 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004 : http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator/indicator.cfm?File=indic_276_1_1.html)

VICARI J. (1981) *Agir sur la ville : essai d'écologie urbaine*, Editions du Moniteur, collection Urbanisme, 276 p.

VILLE D'ANGERS (non daté) *Angers Ville durable, Bilans et plan d'actions*, (téléchargeable sur Internet, juin 2004 : http://www.angers.fr/page/p-171/art_id-353/#)

VILLE D'ATHIS-MONS (non daté) *Athis-Mons pour le développement durable, Agenda 21 : le document*, Mairie d'Athis-Mons (téléchargeable sur Internet, avril 2004 : http://www.mairie-athis-mons.fr/agenda21/document.htm)

VILLE D'ECHIROLLES (2003) *Agenda 21, Echirolles concerte son avenir. Du projet à la mise en œuvre, 170 actions pour le développement durable*, Ville d'Echirolles, 92 p.

VILLE DE ROMANS (2002) *Agenda 21*, Plan d'action, Ville de Romans, classeur non paginé

VINAY C. (1999) *Le développement durable : nouvelle utopie ou stratégie politique ? Analyse de la territorialisation d'un concept en quête de légitimation en Rhône-Alpes, Catalogne et Québec*. Thèse de doctorat Villes et Sociétés, Université Jean Monnet Saint-Etienne, 789 p.

VINCKE P. (1989) *L'Aide Multicritère à la Décision*, Editions de l'Université de Bruxelles, Editions Ellipses, Collection SMA, 179 p.

VIVERET P. (1989) *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport au premier Ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 193 p.

VIVERET P. (2002) *Les nouveaux facteurs de richesse*, Rapport pour le secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, La Documentation française, 135 p. (téléchargeable sur Internet, septembre 2004) : http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000191/0000.pdf)

VIVERET P. (2003) L'homme indifférent aux risques écologiques, Le Monde, 19 avril 2003

VIVIEN, F-D. (2001) *Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps*, in JOLLIVET M. (Ed.) (2001) *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Natures Sciences Sociétés, Elsevier, 288 p.

WACKERNAGEL M., REES W. (1996) *Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth*, New Society, Gabriela Island, 160 p.

WACKERNAGEL M., REES W. (1999) *Notre empreinte écologique*, Ecosociété, 207 p.

WACQUANT L. (1997) *Retour de la cité tourbillon*, Le Monde Diplomatique, n. 524, p. 31

WALTON R.E., McKERSIE R.B. (1965) *A behavioral theory of labor negociations : an analysis of a social interaction system*, McGraw Hill Book, 437 p.

WEBER M. (1994) *Le savant et le Politique*, Ed. 10/18, 221 p.

WEÏZSACKER (von) E.U., LOVINS A.B., LOVINS H.L. (1997) *Facteur 4 : deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Terre vivante, 315 p.

WERQUIN C. (1999) *Densités et nature : perception et vécu*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p.

WIEL M. (1999) *L'urbain, entre local et global, public et privé*, in MATE (1999) *Ville, densités urbaines et développement durable*, Actes du Colloque tenu à Paris les 14 et 15 octobre 1999, MATE, 72 p.

WIEL M. (1999) *La transition urbaine, ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, P. Mardaga Editeur, 149 p.

WORLD BANK (1992) *World Development Report 1992: development and the environment*, The World Bank, 308 p.

ZIEGLER J. (1980) *Retournez les fusils ! Manuel de sociologie d'opposition*, Ed. du Seuil, Collection Points, 218 p.

ZUINDEAU B. (2000) *La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept*, in ZUINDEAU B. (dir.) (2000) *Développement durable et territoires*, Presses universitaires du Septentrion, 280 p. (pp. 27-69)

ZUINDEAU B. (Ed.) (2000) *Développement durable et territoires*, Presses universitaires du Septentrion, 280 p.

Annexes

Liste des annexes :

Annexe 1 : la déclaration de Rio (p. 417)
Annexe 2 : les textes annexes à Rio et les cycles de négociation qui les ont suivis (p. 421)
Annexe 3 : la charte d'Aalborg (p. 425)
Annexe 4 : l'agenda 21 local en quelques mots (p. 431)
Annexe 5 : le plan d'action de Lisbonne (p. 453)
Annexe 6 : un exemple d'OQADD : l'outil multicritère de l'Ecole des Mines de St-Etienne (p. 457)
Annexe 7 : bilan des OQADD (fiches descriptives) – avril 2004 (+ personnes interrogées) (p. 465)
Annexe 8 : données concernant les OQADD (tableau excel) (p. 497)
Annexe 9 : fiche enquête « dessine-moi un développement durable » (p. 505)
Annexe 10 : profils des cartes cognitives des 15 correspondants développement durable (groupe CDDLyon) (p. 507)
Annexe 11 : l'OQADD du Grand Lyon (p. 513)

ANNEXE 1

Déclaration de Rio de Janeiro

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED),
Réunie a Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,
Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée a Stockholm le 16 juin 1972, et cherchant a en assurer le prolongement,
Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples,
Œuvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement,
Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

Principe 1
Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit a une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

Principe 2
Conformément a la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages a l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Principe 3
Le droit au développement doit être réalise de façon a satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et a l'environnement des générations pressentes et futures.

Principe 4
Pour parvenir a un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolement.

Principe 5
Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer a la tache essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

Principe 6
La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avances et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

Principe 7
Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donne la diversité des rôles joues dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais

différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financiers dont ils disposent.

Principe 8

Afin de parvenir a un développement durable et a une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

Principe 9

Les Etats devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.

Principe 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives a l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations a la disposition de celui-ci. Un accès effectif a des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

Principe 11

Les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptes a la situation en matière d'environnement et de développement a laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir a d'autres pays, en particulier a des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.

Principe 12

Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre a engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives a l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant a résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

Principe 13

Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages a l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causes a l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

Principe 14

Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave

détérioration de l'environnement ou dont on a constate qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

Principe 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre a plus tard l'adoption de mesures effectives visant a prévenir la dégradation de l'environnement.

Principe 16

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

Principe 17

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

Principe 18

Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistres.

Principe 19

Les Etats doivent prévenir suffisamment a l'avance les Etats susceptibles d'être affectes et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.

Principe 20

Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle a la réalisation d'un développement durable.

Principe 21

Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière a assurer un développement durable et a garantir a chacun un avenir meilleur.

Principe 22

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital a jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement a la réalisation d'un développement durable.

Principe 23

L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis a oppression, domination et occupation doivent être protégés.

Principe 24

La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif a la protection de l'environnement en temps de conflit arme et participer a son développement, selon que de besoin.

Principe 25

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

Principe 26

Les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément a la Charte des Nations Unies.

Principe 27

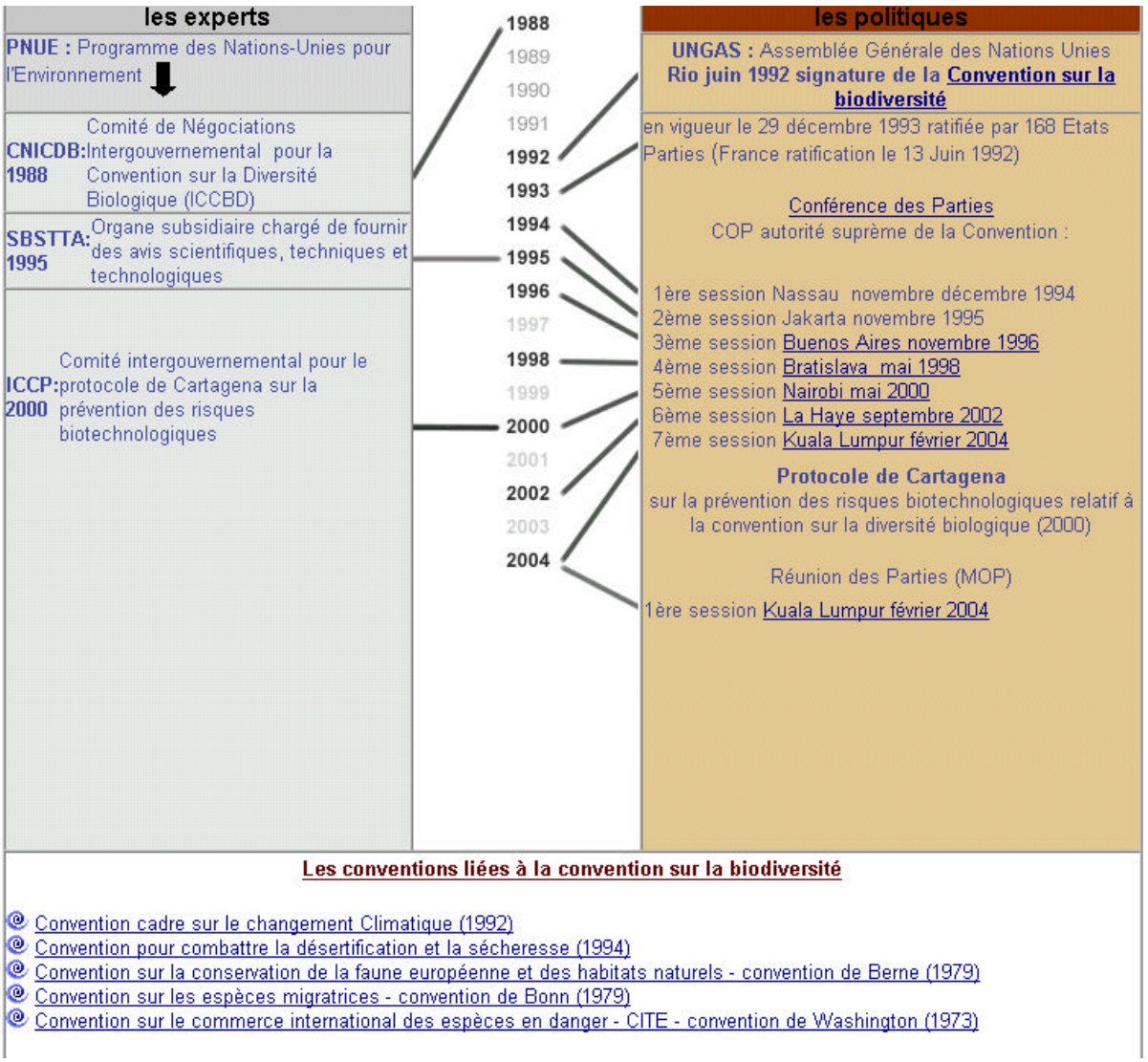
Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacres dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable.

ANNEXE 2

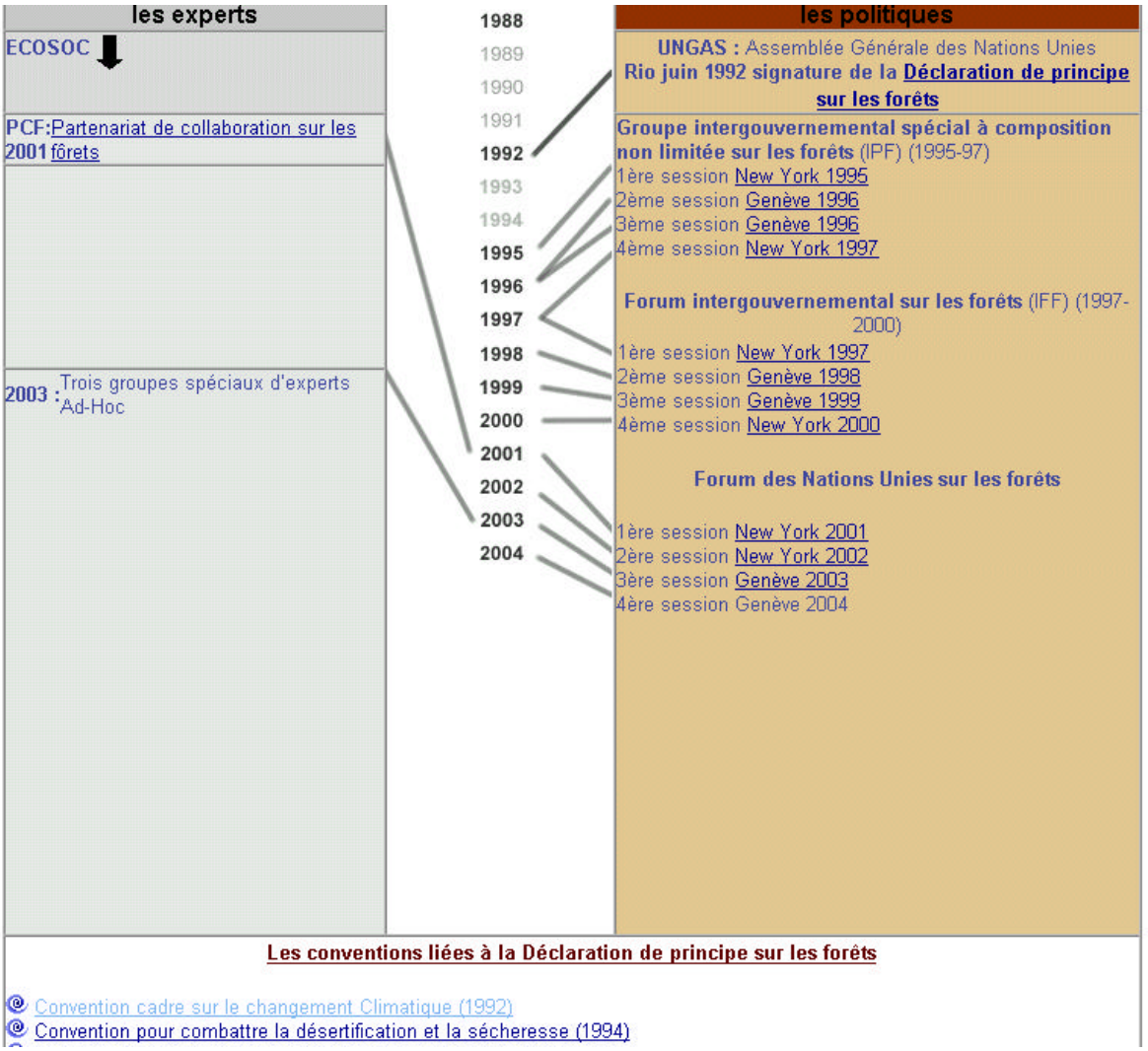
Les textes annexes à Rio et les cycles de négociation qui les ont suivis

---

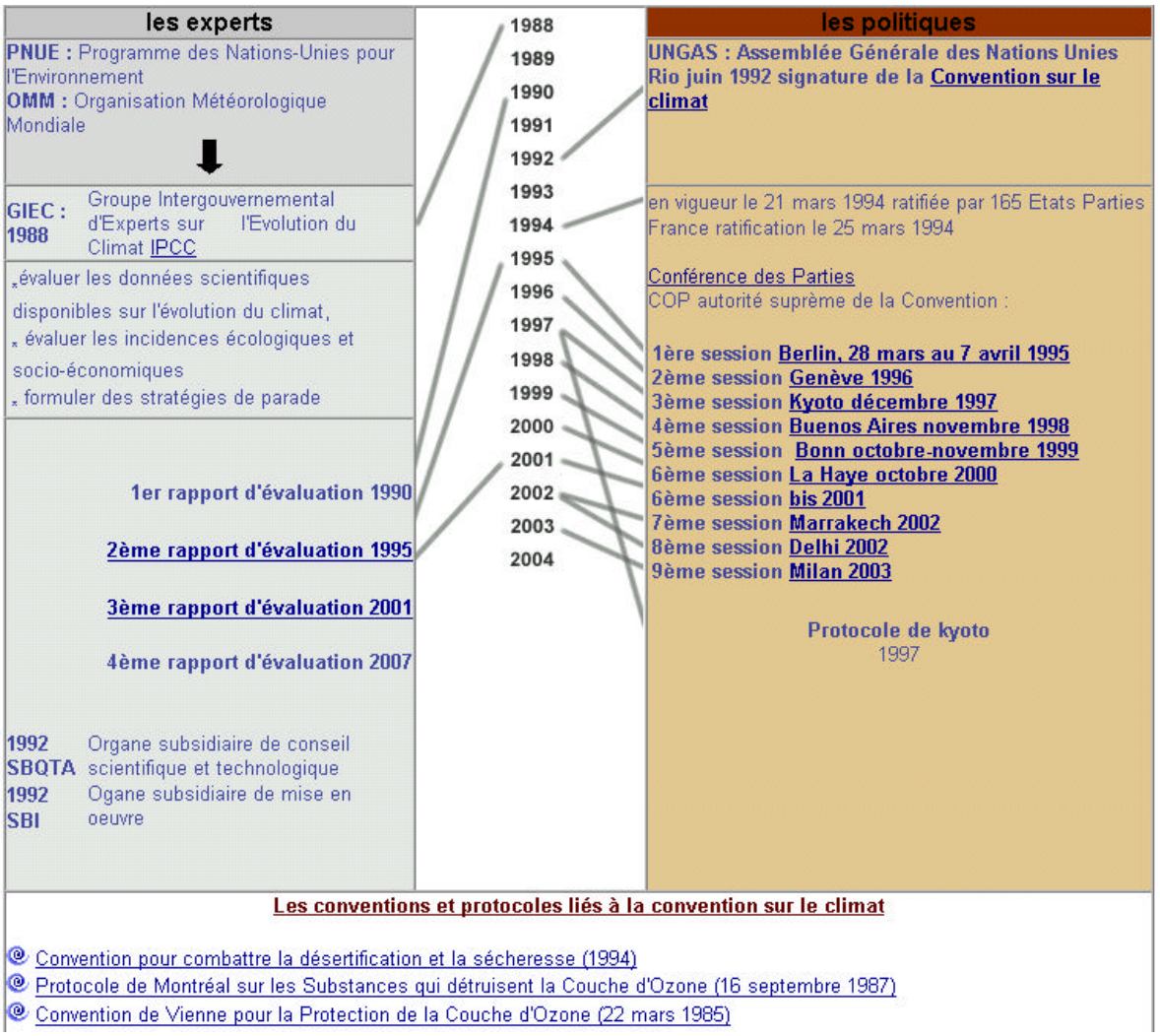
Convention sur la biodiversité : de Rio à Kuala Lumpur
(Source : Agora 21 : ***http://www.agora21.org/dd/biodiv.html***)



Déclaration de principe sur les forêts : de Rio à Genève
(Source : Agora 21 : ***http://www.agora21.org/dd/forets.html***)



Convention sur le climat : de Rio à Milan… en passant par Kyoto
(Source : Agora 21 : ***http://www.agora21.org/dd/climat.html***)



ANNEXE 3

La charte d'Aalborg

Charte des villes européennes pour la durabilité
(Charte d'Aalborg)

(adoptée par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994)

1ère partie: Déclaration commune: les villes européennes pour la durabilité
2ème partie: Campagne des villes européennes durables
3ème partie: Participation au processus local de l'Action 21: plans locaux d'action en faveur de la durabilité

La Charte d'Aalborg a été approuvée par les participants lors de la conférence européenne sur les villes durables, qui a eu lieu à Aalborg, au Danemark, du 24 au 27 mai 1994, sous l'égide de la Commission européenne et de la ville d'Aalborg, et organisée par l'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) (Conseil international pour les initiatives environnementales locales). Le projet de Charte a été élaboré par l'ICLEI, avec l'aide du ministère du développement urbain et des transports du land de Rhénanie Westphalie en Allemagne, et de la Commission européenne (DG-XI et groupe d'experts "environnement urbain").
La Charte d'Aalborg a été signée au départ par 80 autorités locales européennes et 253 représentants d'organisations internationales, de gouvernements nationaux, d'instituts scientifiques, consultants et personnes privées. En signant la Charte européenne, les villes se sont engagées à soutenir le programme de l'Action 21 et à élaborer des plans d'action globaux à moyen et à long terme en vue de garantir la durabilité des villes européennes.
Le projet de Charte a été discuté par plus de 600 participants dans les 36 ateliers de la conférence d'Aalborg. La plupart de leurs commentaires et suggestions ont été incorporés dans le texte final. Cependant, les rédacteurs de la Charte estiment qu'un bon nombre des propositions doivent être complétées ou précisées, et que la discussion doit nécessairement se poursuivre.
Il a donc été proposé de confier ce travail à l'équipe de coordination de la campagne. Une nouvelle version de la Charte sera soumise aux participants lors de la deuxième conférence européenne sur les villes durables, qui aura lieu à Lisbonne , au Portugal, en septembre 1996.

1ère partie
Déclaration commune: les villes européennes pour la durabilité

I.1 Le rôle des villes européennes

Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, déclarons qu'au fil de l'histoire, nous avons connu des empires, des Etats et des régimes et leur avons survécu, que nous avons subsisté comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions et qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de base de nos sociétés et de nos Etats, les centres de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir.

Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives- et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80% de la population européenne vit dans des zones urbaines.

Nous avons pris conscience que les niveaux de consommation des ressources par les pays industrialisés ne peuvent satisfaire l'ensemble de la population actuelle, et encore moins les générations futures, sans détruire le capital naturel.
Nous sommes convaincus qu'une vie humaine durable ne peut exister sur cette terre sans collectivités locales durables. L'autorité locale est proche des problèmes environnementaux et la plus proche des citoyens; elle partage les responsabilités avec les autorités compétentes à tous les niveaux, pour le bien-être de l'homme et de la nature. Les villes ont donc un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales.

I.2 La notion et les principes de la durabilité

Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables, et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable.
Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter.
En outre, environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore.

I.3 Les plans locaux de durabilité

Nous, villes, sommes convaincus d'être à la fois les plus grandes entités capables de gérer, en premier lieu, les nombreux déséquilibres qui touchent actuellement les constructions, la société, l'économie, la politique, l'environnement et les ressources naturelles, et les plus petites collectivités à même de résoudre les problèmes d'une manière véritablement intégrée, holistique et durable. Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité. Nous devons intégrer les principes de la durabilité à nos politiques urbaines locales.

I.4 La durabilité, un processus d'innovation et d'équilibre au plan local

Nous, villes, reconnaissons que la durabilité n'est ni une vision ni un état immuable, mais un système d'équilibrage novateur au plan local qui touche tous les aspects du processus décisionnel de la collectivité. La durabilité permet un retour d'information permanent sur les activités qui favorisent l'équilibre de l'écosystème urbain et sur celles qui l'en écartent. En construisant la gestion urbaine autour de l'information ainsi collectée, les villes apparaissent comme des ensembles organisés et les effets de toutes les actions d'envergure deviennent visibles. Un tel processus permet à la ville et à ses habitants de faire des choix réfléchis. Un système de gestion qui repose sur les principes de la durabilité autorise à prendre des décisions qui non seulement représentent les intérêts des parties concernées mais aussi ceux des générations futures.

I.5 La négociation comme méthode de résolution des problèmes

Nous, villes, reconnaissons que nous ne pouvons pas nous permettre de transmettre nos problèmes ni à des communautés plus larges ni aux générations futures. Nous devons donc remédier à nos difficultés ou à nos déséquilibres, soit par nous-mêmes soit avec l'aide d'une plus grande entité régionale ou nationale. Tel est le principe de la négociation dont l'application laissera à chaque ville une grande liberté dans le choix du type d'activités à entreprendre.

I.6 L'économie urbaine vers la durabilité

Nous, villes, comprenons que le facteur limitant de notre développement économique est désormais notre capital naturel, c'est à dire l'atmosphère, le sol, l'eau et les forêts. Nous devons donc investir dans ce capital, en respectant l'ordre de priorité suivant:

Investir dans la conservation du capital naturel restant (réserves en eaux souterraines, sols, habitats d'espèces rares);
Favoriser la croissance du capital naturel en réduisant notre niveau d'exploitation actuel, par exemple vis-à-vis des énergies non-renouvelables;
Soulager les réserves en capital naturel en en constituant de nouvelles (par exemple sous forme de parcs récréatifs communaux, pour alléger la pression sur des forêts naturelles);
accroître le rendement final des produits (bâtiments énergétiquement rationnels, transports urbains respectueux de l'environnement).

I.7 Une justice sociale pour une durabilité urbaine

Nous, villes, sommes conscientes que les populations démunies sont les plus touchées par les problèmes de l'environnement (bruit, pollution de l'atmosphère par les gaz d'échappement, insuffisance des équipements, insalubrité des logements, manque d'espaces verts) et les moins aptes à les résoudre. L'inégalité des richesses est à l'origine de comportements insoutenables dont elle rend l'évolution plus difficile. Nous voulons intégrer à la protection de l'environnement les exigences sociales essentielles de la population ainsi que les programmes d'action sanitaire, de l'emploi et du logement. Nous voulons tirer les leçons des premières expériences de modes de vie durables, de manière à pouvoir améliorer la qualité de vie des citoyens plutôt que simplement optimiser la consommation.
Nous nous efforcerons de créer des emplois qui favorisent la viabilité de la communauté, et de réduire ainsi le chômage. Lorsque nous chercherons à attirer ou à créer des emplois, nous évaluerons les conséquences des opportunités en termes de viabilité, de manière à encourager la création d'emplois et de produits viables qui répondent aux principes de la durabilité.

I.8 Un aménagement durable du territoire

Nous, villes, reconnaissons que nos autorités locales doivent mettre en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire appropriées qui comportent une évaluation stratégique des effets de toutes les initiatives sur l'environnement. Nous devons tirer parti des possibilités qu'offrent les plus grandes concentrations urbaines en matière de services publics de transport et d'approvisionnement en énergie, tout en maintenant la dimension humaine du développement. En lançant des programmes de rénovation des centres-villes et en aménageant de nouvelles aires suburbaines, on s'efforcera de combiner différentes fonctions pour réduire les besoins de mobilité. Le concept d'interdépendance régionale équitable doit nous permettre d'équilibrer les flux entre la ville et la campagne et d'empêcher les villes d'exploiter simplement les ressources des zones périphériques.

I.9 Une mobilité urbaine durable

Nous, villes, nous efforcerons d'améliorer notre accessibilité et de maintenir le bien-être social et les modes de vie urbains tout en diminuant le besoin de mobilité. Nous pensons qu'il est indispensable de réduire la mobilité forcée et l'usage inutile des véhicules motorisés. Nous donnerons la priorité aux moyens de transport respectueux de l'environnement (notamment la marche, le vélo et les transports publics) et placerons au centre de nos efforts de planification l'association de ces différents moyens de transport. Les véhicules privés à moteur circulant en ville doivent avoir progressivement un rôle subsidiaire, à savoir faciliter l'accès aux services publics et maintenir l'activité économique des territoires urbains.

I.10 La responsabilité à l'égard du changement climatique mondial

Nous, villes, comprenons que les menaces que fait peser le réchauffement de la planète sur l'environnement naturel et urbain et sur les générations futures nécessite une volonté affirmée pour stabiliser puis réduire le plus rapidement possible les émissions de gaz à effet de serre. Il est également important de protéger les ressources mondiales en biomasse, telles que les forêts et le phytoplancton, qui jouent un rôle essentiel dans le cycle du carbone de la planète. La baisse des émissions de combustibles fossiles nécessitera des politiques et des initiatives basées sur une parfaite connaissance des bilans énergétiques et des solutions de remplacement. Les seules solutions viables se trouvent dans les sources d'énergie renouvelables.

I.11 La prévention de l'intoxication des écosystèmes
Nous, villes, sommes conscients que les substances toxiques et dangereuses sont de plus en plus présentes dans l'atmosphère, l'eau, le sol et les aliments, et qu'elles deviennent une menace de plus en plus grande pour la santé publique et les écosystèmes. Nous nous emploierons à arrêter la pollution et à la prévenir à la source.

I.12 L'autogestion au plan local, condition nécessaire de la durabilité
Nous, villes, sommes convaincus d'avoir la volonté, la connaissance et les idées nécessaires pour imaginer des modes de vie durables, et pour concevoir et gérer nos collectivités dans la perspective de la durabilité. En tant que représentants démocratiquement élus de nos collectivités locales, nous sommes prêts à assumer la responsabilité de réorganiser nos villes pour assurer la durabilité. Ce sont les droits d'autogestion qui sont conférés aux villes en vertu du principe de subsidiarité qui déterminent leur capacité à relever ce défi. Il est indispensable que les collectivités locales aient des pouvoirs suffisants et un solide ancrage financier.

I.13 Les citoyens, protagonistes de la durabilité, et la participation de la collectivité
Nous, villes, nous engageons, conformément au mandat qui nous a été conféré par l'Action 21, document de base adopté lors du sommet de Rio de Janeiro, à collaborer avec tous les partenaires de nos collectivités citoyens, entreprises, groupes d'intérêt - lors de la conception de nos plans locaux fondés sur l'Action 21. Nous tenons compte de l'appel du Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union européenne intitulé "Vers un développement soutenable" incitant à partager les responsabilités de la mise en oeuvre du Programme entre tous les partenaires de la collectivité. Nous baserons donc nos efforts sur la coopération entre tous les acteurs concernés, nous veillerons à ce que tous les citoyens et les groupes d'intérêt aient accès à l'information et puissent être associés aux processus décisionnels locaux et nous nous emploierons à éduquer et à former non seulement le grand public mais encore les représentants élus et le personnel des administrations locales à la durabilité.

I.14 Les instruments de la gestion urbaine orientée vers la durabilité
Nous, villes, nous engageons à utiliser les instruments politiques et techniques dont nous disposons pour parvenir à une approche écosystémique de la gestion urbaine. Nous emploierons toute une gamme d'outils - par exemple, pour la collecte et le traitement des données environnementales et recourrons à la planification environnementale ainsi qu'à des instruments réglementaires et économiques, comme les directives, les impôts et les redevances, et à des mécanismes de sensibilisation comme la participation du public. Nous chercherons à créer de nouveaux systèmes budgétaires qui incitent une gestion de nos ressources naturelles aussi "économe" que celle de notre ressource artificielle, "l'argent".

Nous savons que nos décisions et nos politiques de contrôles, en particulier la surveillance de l'environnement, les audits, l'évaluation de l'impact sur l'environnement, la comptabilité, les bilans et les rapports doivent s'appuyer sur différents indicateurs, par exemple, la qualité de l'environnement urbain, les flux et les schémas urbains, et plus encore, sur les indicateurs de viabilité des systèmes urbains.

Nous, villes, reconnaissons que des actions positives pour l'environnement ont déjà porté leurs fruits dans de nombreuses villes européennes. Mais si ces actions parviennent à diminuer la pression sur l'environnement, elles ne peuvent pas renverser la tendance. Les villes signataires de la Charte ont pour objectif d'intégrer leurs systèmes d'administration et de gestion des économies urbaines dans une demande de durabilité globale. Dans ce contexte nous sommes invités à concevoir nos stratégies, à les mettre en pratique et à partager nos expériences.

Deuxième partie La campagne des villes européennes durables

Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, travaillerons ensemble pour la durabilité en tirant les leçons du passé et des succès réalisés au plan local. Nous nous encouragerons mutuellement à concevoir des plans d'action locaux à moyen et à long terme (Actions Locales 21), renforçant ainsi la coopération entre les autorités et intégrant ces initiatives à celles de l'Union européenne en matière d'environnement urbain.

Nous lançons ***la campagne des villes européennes durables*** *pour encourager et aider les villes à oeuvrer en faveur de la durabilité. Le déroulement de la campagne, sera évalué lors de la seconde conférence européenne sur les villes durables qui aura lieu en 1996.*
Nous invitons toutes les autorités locales, de quelque niveau qu'elles soient, et tous les réseaux d'autorités locales à participer à la campagne en adoptant et en signant la présente charte.

Nous invitons tous les grands réseaux d'autorités locales présents en Europe à coordonner la campagne. Un comité de coordination, composé de représentants de ces réseaux, sera créé. Des dispositions seront prévues pour les autorités locales qui ne font pas partie de ces réseaux.

Les principaux objectifs de cette campagne seront les suivants:

- *Faciliter l'assistance mutuelle entre les villes européennes pour la conception et la mise en oeuvre de politiques orientées vers la durabilité;*
- *collection et diffusion des informations sur les expériences réussies au plan local;*
- *promouvoir le principe de la durabilité parmi les autres autorités locales;*
- *trouver des nouveaux signataires pour la charte;*
- *organiser chaque année le "prix de la ville durable";*
- *apporter une contribution aux rapports du groupe d'experts "environnement urbain" sur les villes durables;*
- *aider les décideurs locaux à mettre en oeuvre les recommandations et la législation de l'Union européenne;*
- *publier une lettre d'information sur la campagne.*
- *organisations à participer activement à cette campagne.*

Troisième partie La participation au processus local de l'Action 21: plans locaux en faveur de la durabilité

Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, nous engageons en participant à la campagne des villes européennes durables à déployer tous nos efforts pour parvenir au sein de nos collectivités à un consensus sur un programme local en réponse à l'Action 21 (Actions Locales 21) d'ici la fin de l'année 1996. Nous remplirons ainsi la tâche définie au chapitre 28 de l'Action 21 adoptée par le sommet de Rio en juin 1992. Grâce à nos initiatives locales, nous contribuerons à la mise en oeuvre du Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union européenne intitulé "Vers un développement soutenable". Les Actions Locales 21 seront définies sur la base de la première partie de la présente charte.

Pour préparer nos plans d'action locaux, nous suggérons de procéder de la manière suivante:
tenir compte des méthodes de planification et des mécanismes financiers existants, ainsi que des autres plans et programmes;

- *identifier systématiquement les problèmes et leurs causes par une vaste consultation du public;*
- *classer les actions par ordre de priorité, pour traiter les problèmes répertoriés;*
- *définir le concept de collectivité durable avec la participation de tous les partenaires;*
- *examiner et évaluer les stratégies alternatives de développement;*
- *établir un plan local d'action à moyen et à long terme, qui comportera des objectifs mesurables;*
- *planifier la mise en oeuvre du plan, en préparant un calendrier et en précisant les responsabilités attribuées à chacun des partenaires;*
- *mettre en place des systèmes et des procédures d'évaluation et de compte-rendu sur la mise en oeuvre du plan;*

Nous devrons vérifier si les dispositions prises par nos autorités locales sont satisfaisantes et permettent vraiment la mise en oeuvre du processus d'Action Locale 21, et notamment les plans locaux d'action à moyen et à long terme en faveur de la durabilité. Des efforts seront peut-être nécessaires pour améliorer les capacités d'organisation de nos collectivités, notamment par l'examen des dispositions politiques, des procédures administratives, des méthodes de travail interdisciplinaires, des ressources humaines disponibles et de la coopération entre les différentes autorités, y compris les associations et les réseaux.

Signée à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994

ANNEXE 4

L'agenda 21 local en quelques mots

Extraits de BOUTAUD A. (2003) *Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne : la territorialisation du développement durable, une nouvelle forme d'appropriation du développement durable ?* Rapport à l'ADEME n. 4, ADEME – Ecole des Mines de Saint-Etienne, 90 p.

---

4. De Rio à Lisbonne, des principes à la réalité : les Agendas 21 locaux, outils de planification du développement durable ?

Si la question de la ville écologique avait été traitée et théorisée bien avant même que n'apparaissent les premières tentatives timides de concrétisation et les premiers outils de planification (chartes d'écologie, services environnement des collectivités), il n'en va pas de même pour la ville durable. La volonté politique surprenante d'un certain nombre de collectivités de participer à la concrétisation de la notion de développement durable de manière très pragmatique sur leurs propres territoires s'est faite ressentir assez rapidement suite à la Conférence de Rio. Face aux défis lancés par les Nations Unies aux collectivités, dans le cadre de l'Agenda 21 (4.1), vont progressivement apparaître au niveau international une multitude de démarches hétéroclites et d'outils, qui ont fini par se stabiliser progressivement autour de quelques grands principes (réunis dans des chartes internationales) auxquels de nombreuses villes ont fini par se rallier (4.2.). C'est là encore au sein de ces réseaux[1] mixtes (élus, chercheurs, services des collectivités, société civile) que peu à peu les notions de ville durable et, surtout, d'Agenda 21 local, prennent progressivement corps, à force notamment d'échanges et de bonnes pratiques (4.3.). Mais, là encore, cette stabilisation progressive du principe d'Agenda 21 local reste malgré tout très fragile, l'absence de véritable cadrage (législatif ou autre) laissant une grande liberté aux villes pour construire leur Agenda 21 local.

4.1. L'Agenda 21 des Nations Unies et le rôle prépondérant accordé aux collectivités locales : du global au local

Comme bien souvent en matière de développement durable il est bon de remonter aux textes internationaux afin de trouver l'origine de la mobilisation de tel ou tel groupe d'acteurs. L'Agenda 21 des Nations Unis pose les bases de la participation des collectivités locales au projet international de développement durable.

L'Agenda 21 des Nations Unies : l'appel aux collectivités locales

Sans aborder directement la question de la définition de la ville durable, l'Agenda 21 des Nations Unies, dans son chapitre 28, précise que la réussite du projet international de développement durable passe par l'implication des acteurs locaux, et en particulier des collectivités – du fait notamment du très grand nombre de thèmes traités dans l'Agenda 21 des Nations Unies relevant directement de leurs

[1] Au sens où, une fois de plus, Michel CALLON et consorts l'entendent, en particulier dans CALLON M. (dir.) (1989) *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, 214 p

compétences[2]. Ces dernières étaient ainsi directement conviées, dans le cadre des documents internationaux rédigés sous l'égide des Nations Unies – et suivant en cela les propositions du Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales (ICLEI) formulées en 1991[3] - à agir concrètement et rapidement : la date de 1996 était même fixée comme date butoir pour la réalisation par les collectivités locales de leurs propres stratégies de développement durable – stratégies appelées Agendas 21 locaux[4].
Comme nous avons pu le noter par ailleurs, « l' 'application locale et concrète des principes édictés au niveau international dans l'Agenda 21 des Nations-Unies est prévue au chapitre 28 de celui-ci. C'est la dimension globale du concept de développement durable qui est ici mise en avant : il est reconnu que la planète Terre est un tout cohérent, et qu'une véritable ambition internationale de développement durable ne peut s'envisager que si les entités formant ce tout, chacune à leur niveau, agissent dans ce sens. Autrement dit, une véritable ambition de développement durable n'est possible au niveau international que si elle est traduite par des actions concrètes au niveau des échelons inférieurs qui forment ce tout : nations, collectivités locales, groupes et enfin individus [5]» . L'aspect holistique des politiques de développement durable est particulièrement souligné ici et sera plus largement répandu encore à travers la popularisation de la formule du Penser globalement – Agir localement[6].

Principes et définition de l'Agenda 21 local selon les Nations Unies

Les Nations Unies ont ainsi imaginé une sorte d'emboîtement de programmes d'actions, allant des organismes internationaux jusqu'aux plus petites entités territoriales de prise de décision. L'Agenda 21 des Nations Unies, qui se veut à la fois programme d'actions et d'orientation, évoque donc cette notion d'Agenda 21 local dans son chapitre 28. Par définition, un Agenda 21 local est donc lui aussi un programme d'action visant à établir une stratégie de développement durable. Mais les pistes de définition données dans le chapitre 28 sont relativement peu nombreuses. En particulier, peu d'éléments sont donnés sur le contenu des Agendas 21 locaux, et il est sous-entendu que les domaines

---

[2] « *Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable* », *in* NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 1 (principes d'action) http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm

[3] Le concept d'Agenda 21 local a été formulé en fait pour la première fois par l'ICLEI en 1991 : « *The local Agenda 21 concept was formulated and launched by the International Council for Local Initiatives in 1991 as a framework for local governments worldwide to engage in implementing the outcomes of the United Nations Conference on Environment and Development* » in ICLEI (1997a) *Local Agenda 21 Survey, a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21*, ICLEI, UNDPCSD, 28 p. http://www.iclei.org/la21/la21/rep.htm (le document n'est plus en ligne aujourd'hui) / Par ailleurs, le chapitre 28 s'insère dans un contexte de formulation d'un certain nombre d'attentes de la part des villes elles-mêmes. La question de la ville durable avait notamment été évoquée avant Rio à Curitiba, à l'initiative du groupe G4+, comptant parmi ses membres 4 associations internationales de villes (l'Union Internationale des Autorités locales (IULA), la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), Métropolis et le Sommet des grandes villes du Monde). L' « *engagement de Curitiba* », résultant de ce travail, reprenait la formulation de l'ICLEI et préconisait la création d'Agendas 21 locaux avant la publication de l'Agenda 21 des nations Unies.

[4] « D'ici à 1996, dans chaque pays, la plupart des collectivités locales devront avoir entrepris un processus de consultation auprès de leurs populations et être parvenues à un consensus en ce qui concerne un Agenda 21 local pour la collectivité », in NATIONS UNIES (1992) Agenda 21, Chapitre 28, section 2 (objectifs), a) http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm

[5] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? définition pratique, mise en œuvre*, RARE, MATE, CDC, 65 p.

[6] On retrouve d'ailleurs cette formule dans nombre de documents de planification locale de type Agenda 21 local

d'action évoqués dans les deux premiers chapitre de l'Agenda 21 des Nations Unies devront être traités.
Sur la forme, l'accent est particulièrement mis sur la notion de consultation avec les principaux acteurs du territoire : *« Grâce à la consultation et à la réalisation d'un consensus, les collectivités locales pourront obtenir auprès des citoyens, des organismes locaux municipaux, communaux, des entreprises commerciales et industrielles, les informations nécessaires à la formulation des stratégies les mieux adaptées*[7]*»*. L'une des raison majeure invoquée pour justifier cette centralité de la question de la concertation semble être la sensibilisation des acteurs locaux : *« Ce processus de consultation augmenterait la prise de conscience par les ménages des problèmes de développement durable »*. L'un des rôles des collectivités serait donc de faire relais entre les enjeux internationaux et les individus, en traduisant ces enjeux globaux en actions locales, d'une part, et en sensibilisant les ménages aux conséquences de leurs modes de vie et de consommation aux différents échelons, d'autre part.
Un Agenda 21 local, à la lecture du chapitre 28, se présenterait donc comme un document stratégique, un plan d'actions élaboré en concertation et visant au développement durable du territoire dont une collectivité locale donnée est responsable – tant au niveau de ses compétences propres que des modes de vie des habitants vivant sur son territoire. Néanmoins, les textes internationaux laissent en la matière une grande liberté d'interprétation. Et là encore, c'est essentiellement par la mise en réseau des expériences que des éléments de définition et de méthode ont pu progressivement se stabiliser.

4.2. Les réseaux de villes et la stabilisation des principes d'actions en Europe et en France : des principes de Lisbonne à l'appel à projet du gouvernement français sur les Agendas 21 locaux

La réactivité des collectivités locales a été relativement modérée face au défi ambitieux qui leur était lancé par l'Agenda 21 des Nations Unies. A la date butoir de 1996, bien peu de collectivités avaient encore élaboré leurs stratégies de développement durable. Si on en croit les données fournies par l'ICLEI en 1997[8], un peu plus de 1800 collectivités locales avaient engagé une démarche de type Agenda 21 local à cette date, dans 64 pays du globe. Les réalités étaient néanmoins bien différentes selon les nations concernées. Quasiment absente en France, la notion d'Agenda 21 local était par contre beaucoup mieux identifiée à cette époque dans certains pays comme la Suède, le Danemark ou même la Grande-Bretagne. Comme les travaux financés par l'Ademe (association 4D) ou ceux financés par la Commission européenne (projet ProSucom) l'illustrent[9], de nombreuses raisons peuvent sans doute expliquer ces disparités, dont l'une des principales semble tenir, si on en croit également l'ICLEI, à la présence ou non de campagnes nationales visant à inciter les collectivités à s'engager dans ce type de démarches. De fait, comme le note Cyria EMELIANOFF, «*dans cette démarche, les Etats ont été quelque peu court-circuités*[10]». Sans doute le flou des définitions et l'absence de méthodes claires et universellement transposables ont-elles également joué contre le développement des Agendas 21 locaux à cette époque. La constitution de réseaux d'échanges de

[7] NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 2 http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm
[8] ICLEI (1997a) Op.cit., et également ICLEI (1997b) *Case studies on the local Agenda 21 process*, ICLEI, UNCHS, UNDPCSD, UTDA, http://iclei.org/csdcases/la21int.htm (ce document n'est plus en ligne aujourd'hui)
[9] Le projet ProSucom identifie plusieurs facteurs influençant probablement l'état d'avancement des démarches d'Agenda 21 local dans les différents pays européens : la nature du système constitutionnel (autonomie plus ou moins forte des collectivités locales), le niveau de sensibilisation aux questions d'environnement, le degré d'implication des pays dans la démarche internationale de développement durable, la mobilisation de la société civile, la capacité des associations et ONG à initier une démarche et, enfin, le soutien accordé par le gouvernement central à de telles démarches, in HOLEC N. (4D) (2002) *Le développement durable des territoires français et européens*, Note documentaire et bibliographique réalisée pour le Centre de Documentation de l'Urbanisme du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 117 p.
[10] EMELIANOFF C. (1999) Op. Cit. P. 151

bonnes pratiques entre villes va, de ce point de vue, permettre de créer une dynamique, d'établir un relatif consensus, et de clarifier un certain nombre de principes et de méthodes [11].

La Campagne des villes durables européennes, d'Aalborg à Lisbonne : éléments de définition des Agendas 21 locaux

- Les Agendas 21 locaux dans la charte d'Aalborg

La Campagne des villes durables européennes, comme nous l'avons déjà mentionné, a été officiellement lancée suite à la première Conférence sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg du 24 au 27 mai 1994. L'objectif de la campagne était de réunir, à l'initiative de l'ICLEI et de la Commission européenne (DG XI), les villes européennes intéressées par la question du développement durable et des Agendas 21 locaux, afin d'échanger des expériences, des points de vue et des principes généraux d'action. La conférence a abouti en particulier à la rédaction et l'adoption de la charte d'Aalborg, dont il a déjà été longuement question précédemment, et dont la signature permet l'adhésion à la Campagne des villes durables, qui regroupe aujourd'hui plus de 1650 membres issus de 39 pays[12].

La charte (notamment dans ses parties I et III) a permis ainsi dans un premier temps de préciser les principes généraux contenus dans le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies. La troisième partie de la charte se concentre notamment sur cette question de l'Agenda 21 local (maladroitement traduit par « *Actions locales 21* »), et précise effectivement que ces « *plans locaux en faveur de la durabilité* » seront constituées d'actions «*définies sur la base de la première partie* » de la charte d'Aalborg. Notons que c'est précisément en ce sens que l'ICLEI a proposé aux collectivités européennes d'effectuer un travail d'auto-évaluation de leurs Agendas 21 locaux, dans le cadre d'un programme co-financé par la Commission européenne intitulé LASALA[13], en déclinant les treize principes contenus dans la partie I de la charte d'Aalborg sous forme de questionnements – l'idée étant de mesurer à quel degré les plans d'action répondent ou non aux objectifs de la Charte d'Aalborg.

Ce premier effort a ainsi permis de donner un peu plus de corps à la notion de ville durable, comme nous l'avons déjà dit, mais également à la notion d'Agenda 21 local.

- Le plan d'action de Lisbonne : de la charte à la pratique ?

Bien qu'étant un peu plus précise sur le fond que l'Agenda 21 des Nations Unies, la charte d'Aalborg en reste néanmoins au stade de l'énumération de principes et ne donne que peu d'éléments de méthode permettant leur concrétisation sur le terrain. Un premier pas dans ce sens sera fait lors de la seconde Conférence du réseau des villes durables, tenue à Lisbonne en 1996.

Réunissant plus de 1000 participants, cette seconde conférence européenne des villes durable débouchera sur la rédaction d'un « plan d'action », qui en fait est davantage une proposition de points clés permettant aux collectivités signataires d'aller au-delà des principes de la Charte d'Aalborg.

Rappelant l'importance de l'engagement d'un maximum de collectivités locales (principes 2 et 3), le plan de Lisbonne propose notamment de mettre au cœur du processus d'Agenda 21 la notion de concertation, en créant un Forum regroupant les différentes parties intéressées du territoire. Ce forum sera subdivisé en un certain nombre de groupes de travail thématiques (principe 4) qui auront pour but, en collaboration avec le Conseil des élus, de fixer des objectifs et d'élaborer un plan d'actions. Parmi les autres propositions concrètes, l'accent est mis sur l'importance de la sensibilisation de tous les acteurs du territoire aux questions du développement durable (chapitre 9) et la coopération décentralisée sur ce sujet (principes 11 et 12).

---

[11] A propos de l'Agenda 21 local, l'association 4D affirme par exemple que "*la définition qu'on peut en donner aujourd'hui et les indications relatives à sa conception (…) résultent d'une culture commune qui se construit progressivement entre acteurs impliqués dans le processus à divers niveaux*", in COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, DATAR, CDC, MATE, 136 p.

[12] EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES AND TOWNS CAMPAIGN (2003) *About the campaign : Structure – Past – Present*, http://www.sustainable-cities.org/sub2.html

[13] ICLEI (2001) Local authorities self assessment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes, ICLEI, Volume 1, 138 p.

Décevants pour ceux et celles qui espéraient obtenir à la suite de ces conférences internationales un guide complet décrivant le contenu et la méthodologie d'élaboration d'une politique de développement durable, la Charte d'Aalborg et le plan d'actions de Lisbonne n'en sont néanmoins pas inintéressants en cela qu'ils ont permis de créer un réseau d'échange d'expériences entre les villes européennes, ainsi qu 'une relative stabilisation de certains principes. Il est par ailleurs indéniable qu'une dynamique est née de cet élan. Et c'est d'ailleurs l'un des principaux points positifs de cette démarche : le second bilan réalisé par l'ICLEI en 2002[14], dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable a en effet permis de mettre en avant les résultats positifs créés par cette dynamique européenne : sur les 6416 agendas 21 locaux identifiés dans 113 pays à travers le monde, 5292 municipalités sont européennes, soit plus des quatre cinquièmes du total mondial – ce qui fait incontestablement de l'Europe le grand leader en la matière.
Par ailleurs, ces programmes internationaux ont permis de souligner la nécessité d'une politique nationale d'incitation et d'encadrement des Agendas 21 locaux. Ainsi, la France a-t-elle fini, elle aussi, par répondre timidement à cette exigence.

La politique française en matière d'incitation au développement des Agendas 21 locaux : un effort bien timide

Dans un contexte européen plutôt favorable au développement des Agendas 21 locaux, la France fait facilement figure de mauvais élève. Dans son premier rapport de suivi des Agendas 21 locaux au niveau mondial, l'ICLEI ne recensait qu'une quinzaine de démarches assimilables à des politiques locales de développement durable[15] en France. Il faut dire que, contrairement à nombre de gouvernements européens[16], aucun véritable engagement n'a été initié en faveur du développement des Agendas 21 locaux par les différents gouvernements qui se sont succédés, ni aucun outil pratique développé, et ce jusqu'au premier appel à projet du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) en 1998. L'absence d'incitation et d'encadrement des collectivités sur ce sujet reste difficile à expliquer de la part des différents gouvernements qui se sont succédés entre 1992 et 1998. Deux pistes permettent peut-être d'expliquer cette relative timidité de la part de la France :

- d'une part, le gouvernement français considérait que les démarches de chartes d'écologie urbaine ou chartes d'environnement, portées et encadrées par les différents ministères de l'environnement depuis le début des années 1990, étaient *la* réponse de l'Etat français aux exigences portées par le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies[17] (ce qui permettait d'assimiler commodément Agendas 21 locaux et chartes d'écologie, comme ce fut le cas par exemple de la seconde charte d'écologie du Grand Lyon, qui portait la mention «Agenda 21 »[18]),
- d'autre part, l'absence d'outils effectifs et de définition précise a généré un flou autour de la notion d'Agenda 21 qui contraste avec la relative rigueur méthodologique et procédurale de ces mêmes chartes d'environnement, n'encourageant guère le gouvernement à encadrer les démarches d'Agenda 21 local.

---

[14] ICLEI (2002a) *Second Local Agenda 21 Survey*, ICLEI, 28 p. Voir aussi ICLEI (2002b) *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux*, ICLEI, 23 p. http://www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf

[15] Soit à peine mieux que la Grèce, et moins bien que l'Espagne ou l'Italie, in ICLEI (1997a) Op.cit, p.6

[16] On pense ici par exemple à l'impulsion donnée au plus haut niveau par Tony BLAIR et à son engagement pris le 23 juin 1997 lors de la Session environnement de l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York : « *I want all local authorities in the UK to adopt Local Agenda 21 strategies by the year 2000* »

[17] « *Les chartes pour l'environnement, chartes d'écologie urbaine pour les agglomérations, sont nées des engagements sur l'Agenda 21 pris à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, en juin 1992* », in MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1997) *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement*, Ministère de l'environnement, p. 2

[18] On pouvait notamment lire dans le dossier de présentation de la seconde charte d'écologie du Grand Lyon la phrase suivante : « Ce document constitue en outre l'agenda 21 du Grand Lyon, c'est-à-dire le recueil des actions qui accompagnent l'entrée du Grand Lyon dans le 21ème siècle afin de contribuer à son développement durable », in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (1998) *Charte d'écologie urbaine : agir pour l'environnement. Présentation du plan d'action 1997-2001*, Communauté urbaine de Lyon, p. 6.

C'est d'ailleurs sans doute pour rendre les choses plus claires, tant sur le plan méthodologique que sur le contenu même des Agendas 21 locaux, que fut lancé en 1997-98 le premier appel à projet sur « *les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* [19]». L'intitulé même de l'appel à projet laisse deviner l'embarras dans lequel semble plongé le ministère : loin de donner un cadre d'action et une méthode d'élaboration des Agendas 21 locaux (comme il l'a fait pour les chartes d'écologie), le MATE semble ici davantage en position de demandeur d'informations, invitant les collectivités à explorer d'elles-mêmes les différentes voies possibles du développement durable, les différents outils mobilisables afin d'en tirer par la suite d'éventuelles conclusions, d'éventuelles bonnes pratiques, des démarches mais également des outils qu'il s'agirait ensuite d'agglomérer au mieux afin de construire un Agenda 21 local. Bref, avec cet appel à projet très ouvert, qui concerne autant des démarches globales que des outils très spécifiques et sectoriels, on comprend que le MATE se positionne dans une démarche « *d'identification des bonnes pratiques, ou des bonnes techniques,* qui *devrait permettre leur généralisation et donc une véritable innovation sur la base des stratégies triplement gagnantes* [20]».
Comme le disait Christian BRODHAG à l'époque, « *il n'est pas souhaitable d'encadrer trop rapidement la réflexion sur les Agendas 21 locaux dans une procédure administrative. Par contre les initiatives prises ça et là dans des communes, départements, régions, parcs naturels régionaux mise en réseau d'échanges d'expériences devraient faire progresser la pratique et l'élaboration d'Agendas 21* [21]». Une démarche qui s'inscrit donc dans cette logique apparemment très propre au développement durable de circulation des informations et de consolidation progressive des pratiques au sein de différents réseaux (les lauréats de l'appel à projet pouvant être considérés comme un nouveau réseau national participant à la construction collective des Agendas 21 locaux).

Malgré tout, près de 5 ans après le premier appel à projet, et alors que le troisième est sur le point de démarrer, aucun travail de synthèse n'a pour l'instant été vraiment réalisé par le ministère, aucun outil permettant de donner quelques lignes directrices d'action. De fait, il aura fallu compter davantage sur les travaux internationaux et les initiatives d'acteurs locaux ou de mouvements associatifs pour enfin avancer un peu plus sur ce travail de synthèse permettant d'aboutir à des définitions plus pratiques de ce qu'est un Agenda 21 local.

4.3. Les guides méthodologiques étrangers et français à destination des collectivités : vers un éclaircissement de la méthode et du contenu des Agendas 21 locaux ?

Qu'est-ce qu'un agenda 21 local? Quel est son contenu ? Quelles méthodes de concertation permettent son élaboration ?
Sans éléments de réponse synthétiques et clairs à ces quelques questions, on comprend que les collectivités locales aient longtemps été réticentes à s'engager dans une démarche globale de développement durable. Le double exercice de circulation de l'information dans les réseaux des villes durables et de confrontation de ces expériences avec les textes internationaux fondateurs devait permettre l'émergence de modèles plus ou moins stables et robustes – on peut imaginer en tout cas que c'est, une fois de plus, le pari qui avait été fait à l'origine par les organismes internationaux.
Plusieurs travaux de synthèse ont été menés au cours des années 1990 pour tenter, à partir des expériences jugées comme étant les plus pertinentes, de dégager des éléments de convergence permettant de définir un contenu et une méthode aux Agendas 21 locaux.

[19] MATE (1998) *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, dossier de présentation, MATE, 110 p.
[20] BRODHAG C. (1997b) *Les enjeux du développement durable*, intervention faite lors de la rencontre du 21 janvier 1997 « Pour une ville durable », CFDD, reproduite in MATE (1998) Op.cit, pp 23-25
[21] BRODHAG C. (1997a) Op. cit. p. 32

Les travaux de la Campagne des villes européennes durables, de l'ICLEI et du Conseil des Communes et Régions d'Europe : premiers éléments de méthode ?

L'une des première synthèse fut assez logiquement réalisée en 1997 par le réseau des villes durables européennes et le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). A partir des contributions apportées par leurs différents membres (notamment les nombreux travaux du Local Government Management Board britannique[22]), les deux organismes, sous l'égide la DG XI de la Commission européenne, ont rédigé un guide méthodologique qui permet d'apporter aux collectivités locales quelques premiers éléments de réponse concrète aux questions qu'elles peuvent se poser.

- Définition de l'Agenda 21 local

L'Agenda 21 local est notamment défini dans le guide du CCRE comme un «processus dans lequel les collectivités travaillent en partenariat avec tous les secteurs de la communauté locale afin d'établir un plan d'actions visant à mettre en œuvre le développement durable au niveau local[23]». Cette définition relativement synthétique a l'avantage de considérer l'Agenda 21 local comme un processus et non seulement un plan d'actions (ce qui sous entend clairement que l'aspect procédural est prépondérant dans la définition de l'Agenda 21 local). L'accent est particulièrement mis sur la nécessité de concertation élargie dans l'établissement du plan d'action.

Précisons que l'ICLEI, à l'initiative de laquelle la notion d'Agenda 21 local a été incluse dans le chapitre 28 des Nations Unies, donne de son côté une définition de l'Agenda 21 local relativement proche de celle du CEMR, celui-ci étant considéré comme «*un processus participatif et multi-sectoriel visant à atteindre les objectifs de l'Agenda 21 au niveau local grâce à la préparation et à la mise en place effective d'un plan d'actions adapté aux enjeux locaux de développement durable*[24]».

- *Eléments de contenu du plan d'action*

Le contenu même d'un plan d'action n'est pas véritablement détaillé dans le cadre du guide du CCRE, l'accent étant mis sur le fait que les thèmes d'action pertinents peuvent grandement différer d'une collectivité à une autre[25] . Bien qu'insistant sur l'importance particulière des questions environnementales[26] - tant sur le plan local que global - le CCRE précise que le plan d'action d'un Agenda 21 local ne doit néanmoins pas se contenter de reprendre les thèmes des outils de planification écologique traditionnels : il s'agit d'adopter une vision plus large qui intègre les questions environnementales, sociales, économiques et culturelles[27].

Bien que le plan d'action ne soit pas le but ultime du processus d'Agenda 21, il en est néanmoins le cœur indispensable. Le plan d'action doit être clair et accessible à tous, et doit idéalement se composer, selon le CCRE, de trois parties :

- un état des lieux
- le plan d'actions en lui-même
- le détail des mécanismes de mise en place des actions

---

[22] De nombreux travaux ont été menés par cet organisme au milieu des années 1990 afin d'encadrer les démarches des collectivités britanniques désireuses de s'engager dans une démarche de type Agenda 21 local. On peut citer notamment deux fascicules qui nous semblent particulièrement importants : LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1994) *Local Agenda 21 principles and process, a step by step guide*, LGMB, 16 p. et LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1996) *The local Agenda 21 strategy cookbook : menu, ingredients and recipes*, LGMB, 17 p.

[23] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) *CEMR Local agenda 21 basic guide*, CEMR, The European Sustainable Cities and Towns Campaign, p. 3

[24] "*Local Agenda 21 is a participatory, multi-sectoral process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long term, strategic action plan that addresses priority local sustainable development concerns*", in ICLEI (1997a) Op.cit, p. 4

[25] "*Of course, the themes that are relevant locally will be different from local authority to local authority*", in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 5

[26] "[Local agenda 21] *is about reducing our own environmental impact and our effect on distant communities*", in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 3

[27] "*It is more than just a green plan – it is about the integration of environment, social, economic and cultural issues*" in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 3

Des pistes de contenu de l'Agenda 21 local sont néanmoins données à travers une intéressante description des caractéristiques potentielles d'une communauté durable (Encart 3).

Encart 3 : Potential characteristics of a sustainable community[28]

- *resources are used efficiently and waste is minimised by closing cycles*
- *pollution is limited to levels which natural systems can cope with without damage*
- *the diversity of nature is valued and protected*
- *where possible, local needs are met locally*
- *everyone has access to good food, water, shelter, and fuel at reasonable cost*
- *everyone has the opportunity to undertake satisfying work in a diverse economy. The value of unpaid work is recognised, whilst payments for work are fair and fairly distributed*
- *people's good health is protected by creating safe, clean, pleasant environments and health services which emphasise prevention of illness as well as proper care for the sick*
- *access to facilities, services, goods and other people is not achieved at the expense of the environment or limited to those with cars*
- *people live without fear of personal violence from crime or persecution because of their personal beliefs, race, gender or sexuality*
- *everyone has access to the skills, knowledge and information needed to enable them to play a full part in society*
- *all sections of the community are empowered to participate in decision-making*
- *opportunities for culture, leisure and recreation are readily available to all, and*
- *places, spaces and objects combine meaning and beauty with utility. Settlements are human in scale and form. Diversity and local distinctiveness are valued and protected*
- *a global perspective is inherent in all local actions*

- Eléments de méthode

Le CEMR considère que deux temps d'action sont à envisager :

- à l'intérieur de la collectivité en tant qu'organisme : le CEMR insiste en premier lieu sur la nécessité qu'il y a à faire en sorte que les élus et les services de la collectivité aient eux-même intégré la notion de développement durable. Il s'agit en quelque sorte de « balayer devant sa porte », c'est à dire de faire en sorte que la collectivité qui porte l'Agenda 21 local ait elle-même un comportement vertueux et exemplaire vis-à-vis des autres acteurs de son territoire. La durabilité doit être intégrée à tous les niveaux du fonctionnement de la collectivité, avec par exemple des séances de formation des différents personnels, des méthodes de management adaptées, un « verdissement » des services, etc.
- à l'extérieur, vis-à-vis des acteurs du territoire : il s'agit en particulier de mettre en place un processus d'information et de participation du public à l'élaboration du plan d'action.

Au total, sept temps d'action sont spécialement considérés comme nécessaires à ces deux niveaux (Encart 4).

Encart 4 : Seven components of a Local Agenda 21 process[29]

(action within the local authority/municipality)

1. *Managing and improving the local authority'/municipality's sustainability performance*
2. *Integrating sustainability into the local authority/municipality's projects, plans, policies and activities*

(action in the wider community)

3. *Awareness raising and education*
4. *Consulting and involving the wider community and the general public*
5. *Partnership action*
6. *Producing a local sustainability action plan*
7. *Measuring, monitoring and reviewing progress*

[28] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 5
[29] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 6

Les aspects méthodologique et organisationnel sont en particulier développés dans un ouvrage spécifique de l'ICLEI, qui reprend dans l'ensemble ces étapes tout en les détaillant [30]. Il ressort en particulier de ce document l'idée selon laquelle un Agenda 21 local n'est pas seulement un plan d'actions, mais bien davantage un processus permettant d'établir une stratégie de développement durable en partenariat avec l'ensemble des acteurs du territoire, dans une logique itérative (d'où le dernier point qui apparaît fondamental de ce point de vue : l'évaluation et le suivi).
Bien que très pertinent et pratique, ce travail de stabilisation effectué au niveau européen n'aura que peu d'écho en France. Les efforts effectués par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais pour donner une impulsion dans ce sens, en traduisant notamment le document très complet de l'ICLEI, n'aura que très peu d'effet au niveau national. Il faudra attendre la fin 1999 pour que des documents sensiblement équivalents soient adaptés plus spécifiquement au cas français.

Les travaux de Rhônalpénergie-Environnement et du RARE : une méthode adaptée au cas français ?
Un premier travail fut initié en France par Rhônalpénergie-Environnement en partenariat avec l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, en 1997-98. Une douzaine d'Agendas 21 locaux européens avaient été décortiqués et analysés à l'époque, tant sur le plan du contenu que de la méthode, avec pour objectif d'en tirer quelques conclusions à l'usage des collectivités locales. Cet ouvrage[31], qui offre une analyse typologique intéressante des Agendas 21 locaux traités, avait notamment permis à l'époque d'initier plusieurs démarches en région Rhône-Alpes. Fort de cette expérience, Rhônalpénergie-Environnement avait alors rédigé en 1999-2000, pour le compte du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE) et en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et le Minsistère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), un guide pratique adapté à la réalité française, dont l'objectif était précisément de donner aux collectivités locales des éléments de définition, de contenu et de méthode des Agendas 21 locaux[32]. Ce travail s'appuie en particulier sur les travaux de la Campagne des villes européennes durables, les travaux de l'ICLEI, mais aussi sur un certain nombre de témoignages recueillis auprès de nombreuses collectivités locales ayant développé à travers le monde des Agendas 21 locaux dans les années 1990. Plusieurs guides méthodologiques du même type, publiés dans certaines nations européennes (notamment en Grand-Bretagne, en Irlande ou en Suède) ont également influencé sa rédaction.

- *Définition de l'Agenda 21 local*
L'Agenda 21 local est défini ici comme « *le processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers…) pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire* »[33]. On retrouve ici les aspects qui semblent inhérents aux Agendas 21 locaux, et déjà apparents dans les définitions données à cette époque par le CEMR, l'ICLEI ou encore la Campagne des villes européennes durables : un processus de travail collectif aboutissant à la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'actions. La différence entre collectivité et communauté est assez explicite, rejoignant en cela le travail du CEMR (encart 4).

- *Eléments de contenu*

---

[30] ICLEI (1995) *Guide européen des Agendas 21 locaux*, ICLEI, distribué en France par le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 120 p.
[31] BREUIL F., BRODHAG C., COGERINO L., HUSSEINI R. (Rhônalpénergie-Environnement) (1998) *Eléments de définition opérationnelle et recommandations méthodologiques pour la réalisation d'Agendas 21 locaux en Rhône-Alpes*, Rhônalpénergie-Environnement, Conseil Régional Rhône-Alpes, 113 p.
[32] « *Le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (…) a souhaité publier ce guide afin de répondre aux deux principales questions que peuvent se poser les élus et les membres des services techniques des villes intéressées : qu'est-ce qu'un agenda 21 local ? et comment l'élaborer* ? », in., COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? définition pratique, mise en œuvre*, RARE, MATE, CDC, p. 8
[33] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000), Op. cit. p. 11

La première plus-value de ce document réside dans le fait qu'il tente de donner de manière très pragmatique des éléments de contenu du plan d'action, permettant de délimiter grossièrement les champs d'action d'un Agenda 21 local dans les domaines de l'environnement, du social et de l'économie (la gouvernance étant finalement davantage considérée comme un élément de méthode que de contenu). Le travail de définition du contenu des plans d'action, déjà réalisé en partenariat avec l'Ecole des Mines en 1998 est valorisé, complété et illustré par des exemples européens. Il est intéressant de noter que le travail de sensibilisation en interne à la collectivité est ici directement intégré dans le plan d'actions général, et pas comme un préalable à la concertation avec la communauté de ce plan d'actions[34].
Les aspects sociaux et économiques sont traités à travers la manière dont ils intègrent l'environnement dans leurs préoccupations, ce qui permet de garder une approche transversale mais donne tout de même au final l'idée d'un contenu relativement « environnementaliste » des Agendas 21 locaux – ce qui s'explique notamment par la vision écocentrée du développement durable présentée dans le début du document, qui est explicitement de type « soutenabilité forte » ou « assez forte ».
Un certain nombre de sous-thèmes sont développés pour chaque dimension du développement durable, avec à chaque fois des recommandations minimales et des recommandations guides permettant aux collectivités d'identifier des pistes de travail – le tout étant illustré par des actions concrètes menées par des collectivités locales.

Encart 5 : Eléments de contenu d'un plan d'action Agenda 21 local selon le RARE[35] : les principaux thèmes traités

- ***Efficacité économique et environnement :*** *achats et commerce, consommation, création de produits et procédés de production / entreprise et travail, emploi / tourisme et loisirs / habitat et urbanisme / transports*
- ***Equité sociale et environnement :*** *soutien à un développement social et écologique / éducation et sensibilisation / information et communication / coopération internationale / développement d'une conscience environnementale dans les institutions*
- Conservation et gestion des ressources : *eau / air / sols / forêts, espaces verts et naturels / agriculture / santé, bien-être / énergie / déchets / bruits / risques*

- Eléments de méthode
Le principal apport de ce document réside probablement dans la synthèse qu'il effectue des quelques points-clés qui, au regard des expériences analysées, semblent nécessaires au bon déroulement d'un processus d'Agenda 21 local. Sans pour autant établir une méthodologie au sens strict du terme, ces points-clés permettent néanmoins d'organiser une démarche cohérente qui semble assez bien répondre aux objectifs fixés par le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies en matières de concertation avec la population et de planification stratégique du développement durable.
Le tableau 4 résume ces principaux points-clés, avec leurs objectifs respectifs.
L'attention est portée en particulier sur les modes de concertation à mettre en place afin, d'une part, de sensibiliser le public, mais également d'appeler à la responsabilité et à la créativité du citoyen. La création de nouveaux organismes de consultation spécifique paraît ainsi être une démarche centrale du processus d'Agenda 21 local, dans le but là encore de répondre aux exigences particulières du chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies[36] en la matière.

---

[34] Il s'agit d'ailleurs probablement ici d'un point (faible ?) de ce document qui le différencie quelque peu des approches méthodologiques développées en Grande-Bretagne ou au niveau européen par le CEMR, ces derniers insistant davantage sur la nécessité de sensibiliser en amont les services et les élus en les incitant à s'approprier la notion de développement durable à leur propre niveau
[35] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op.cit. pp. 14-30
[36] Rappelons-le, l'Agenda 21 des Nations Unies précise que, *« Grâce à la consultation et à la réalisation d'un consensus, les collectivités locales pourront obtenir auprès des citoyens, des organismes locaux municipaux, communaux, des entreprises commerciales et industrielles, les informations nécessaires à la formulation des stratégies les mieux adaptées (…). Ce processus de consultation augmenterait la prise de conscience par les ménages des problèmes de développement durable* », in NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 1

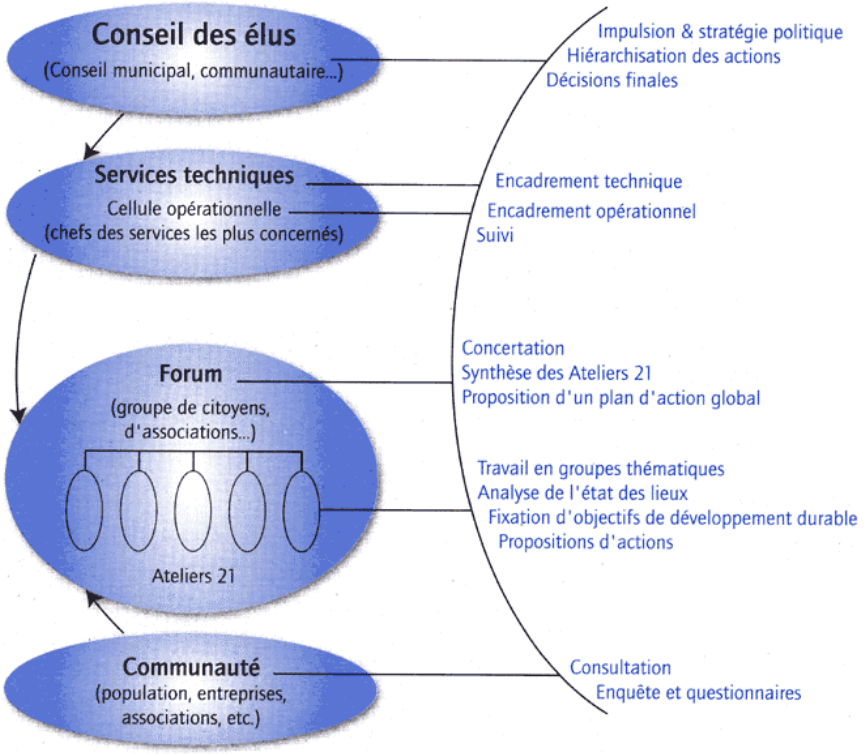
Le forum – souvent appelé forum 21 – est au cœur du processus de construction de l'Agenda 21 local. Il est constitué pour l'essentiel de citoyens, mais éventuellement également de groupes déjà constitués, associations ou autres, issus de la société civile. Ce forum, en charge de la rédaction du plan d'action, est encadré par des techniciens, et divisé en autant de groupes de travail que de thématiques abordées dans le cadre de l'Agenda 21 local. Après présentation des thématiques (état des lieux, problématiques, activités spécifiques de la collectivité, etc.), les groupes de travail fixent des objectifs en matière de développement durable et établissent un plan d'actions qui est soumis aux services pour validation technique, puis aux élus pour hiérarchisation (réalisation des actions à court, moyen ou long terme… en fonction en général de l'ambition des objectifs et des budgets disponibles et/ou allouables par le conseil d'élus).

Points-clés	**Objectifs**
L'impulsion politique	*Assurer au projet un soutien politique fort*
Le porteur de projet	*Etre en accord avec les élus et les services*
La sensibilisation des élus et des techniciens	*Informer et rassembler au sein de la collectivité*
La création d'une cellule opérationnelle	*Associer les différents services*
Le choix d'un partenaire extérieur	*S'assurer une assistance*
Le lancement du diagnostic	*Etablir un premier état des lieux*
L'information et la communication auprès de la communauté	*Sensibiliser le public au développement durable*
Le choix et l'organisation de la concertation	*Inventer un nouveau mode de gouvernance*
La création d'un Forum	*Inventer un lieu d'expression et de travail en commun*
Le déroulement des groupes de travail thématiques	*Appeler à la responsabilité et la créativité du citoyen*
Le compte-rendu des groupes de travail au Forum	*Faire une synthèse et rédiger un premier plan d'action global*
La soumission du projet aux services	*Obtenir une validation technique*
La validation par les élus	*Donner des priorités d'action (court, moyen, long terme)*
La rédaction finale et la publication	
Evaluation et suivi	*Assurer une continuation de l'action*

***Tableau 4** : Points-clés du déroulement d'un Agenda 21 local, selon le RARE*[37]

Cette «méthode » a été utilisée en France par plusieurs collectivités locales, notamment en région Rhône-Alpes. Selon Laurent COGERINO, chargé de mission à Rhônalpénergie-Environnement, les délais allant de l'impulsion politique jusqu'à la rédaction finale du plan d'action s'échelonnent en général sur une période allant de 2 à 3 ans – dont l'essentiel est voué à la concertation et à l'organisation du Forum et des ateliers de travail. En moyenne, environ 1% de la population répondrait à l'appel à participation, dont la moitié participerait finalement directement à l'établissement du plan d'action[38].

[37] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op.cit. p. 32
[38] Entretien avec Laurent COGERINO, Chargé de mission à Rhônalpénergie-Environnement, 16/06/03



Le Forum : pièce centrale du mode de gouvernance

Le Forum est l'endroit où se rencontrent communauté et collectivité (sous l'égide de cette dernière) pour établir un plan d'action commun de développement durable pour le 21ème siècle. Le conseil des élus reste maître de la concertation, de l'impulsion de départ jusqu'aux décisions finales.

Schéma 6 : *Répartition des tâches entre les différents groupes selon le RARE*[39] *: l'Agenda 21 local, un nouveau mode de gouvernance ?*

Au-delà de ce nouveau mode de gouvernance, le document du RARE fait apparaître le processus d'Agenda 21 local comme véritablement itératif. Là encore, si le plan d'actions est inévitable – en cela qu'il concrétise une vision et une stratégie de développement durable pour le territoire – il n'apparaît de fait que comme une étape d'un processus sans fin : l'évaluation et le suivi de l'Agenda 21 local sont à ce niveau indispensables pour permettre de relancer périodiquement le travail de concertation et de planification.

[39] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op. cit. p. 43

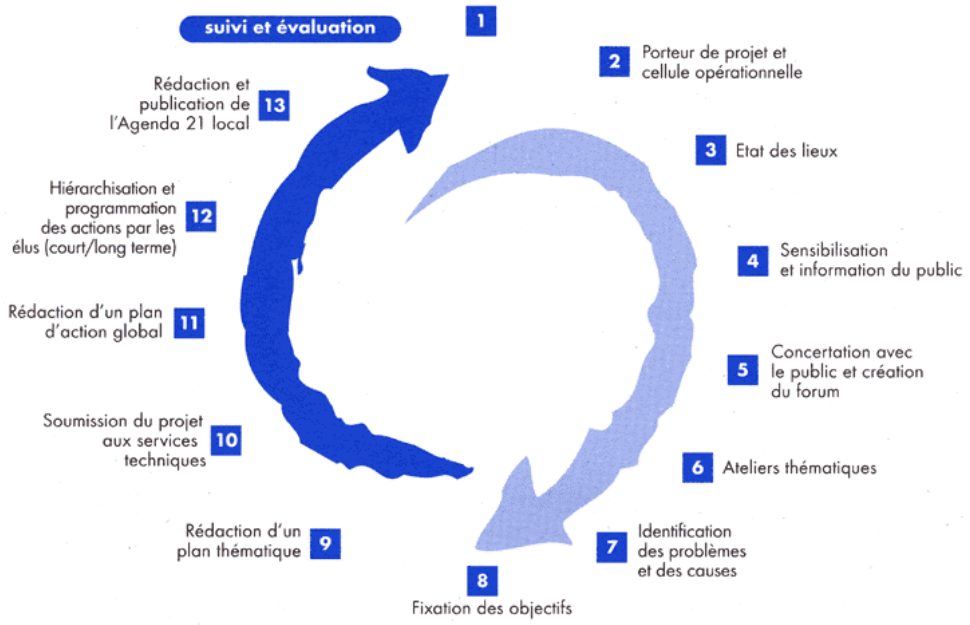


Schéma 7 *: L'Agenda 21 local, un processus itératif, selon le RARE*[40]

Les autres guides méthodologiques français : vers une stabilisation du principe d'Agenda 21 local ?

Dans la foulée du document produit par le RARE, plusieurs autres guides méthodologiques ont vu le jour en France, publiés par divers organismes associatifs spécialisés sur la question du développement durable : le Comité 21, Dossiers et Débat pour le Développement Durable (4D), ou encore Auxilia. Certains principes tendent à se stabiliser, d'autres semblent s'effacer progressivement.

- Définition de l'Agenda 21 local

Le Comité 21 donne une définition à la fois synthétique et assez complète de l'Agenda 21 local, considérant ce dernier comme «*un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire. Il est élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques. C'est un processus basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme, lui-même périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes*[41]». Le comité 21 va même jusqu'à préciser dans la foulée que «*l'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions*[42]». Une définition qu'on peut difficilement envisager plus exhaustive.

De son côté, l'association 4D affirme que «*l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel ; c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'action soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque*

[40] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op. cit. p. 49
[41] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) *Territoires et développement durable*, Comité 21, EDF, CDC, AMF, DATAR, 50 p.
[42] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 8

territoire, notamment à l'échelle de l'agglomération ou du pays. C'est un cadre pour l'action à 10-15 ans [43]».
Pour l'essentiel, on voit que les définitions ont tendance à se consolider (si on excepte le fait que 4D définit davantage l'Agenda 21 local comme un document que comme un processus… nuance qui dans le contenu du reste du document tend à largement s'effacer, une grande importance étant accordée au processus).

- Eléments de contenu
Le Comité 21 a choisi de présenter, pour les Agendas 21 locaux, 21 champs d'action « *identifiés sur la base de retours d' expérience des collectivités françaises ou internationales déjà engagées dans cette voie* [44]». Les rédacteurs précisent que ces champs d'action ne sont évidemment pas exhaustifs, et qu'ils ne trouvent leurs cohérence et leur efficacité qu'en transversalité les uns envers les autres (encart 6). Là encore, pour chaque champ d'action, des pistes concrètes d'action sont proposées.

Encart 6 : 21 champs d'action pour le développement durable du territoire, selon le Comité 21[45]

- Air, eau, nature et biodiversité
- Transports, déchets, énergie et changement climatique
- Urbanisme, HQE, logement-habitat, écogestion, risques
- Economie, industrie, agriculture, commerce, tourisme
- Culture et patrimoine, éducation, santé, solidarité, coopération décentralisée

L'association 4D a préféré de son côté identifier un certain nombre d'enjeux, de principes qui, appliqués au territoire, «*feront d'une politique locale une politique de développement durable* [46]» (encart 7). Bien qu'étant plus génériques et organisés différemment, ces enjeux recoupent très largement les champs d'action proposés par le RARE ou le Comité 21. Le principal avantage de ce découpage plus large, par enjeux (plutôt que par champ d'action ou thématique), est qu'il permet de présenter des propositions d'actions plus ouvertement transversales (par exemple, en introduisant des préoccupations sociales ou environnementales dans les politiques de développement économique). Une fois de plus, ces propositions sont également illustrées par des exemples concrets, provenant pour la plupart de collectivités françaises.

Encart 7 : les principaux enjeux de l'Agenda 21 local, selon 4D[47]

- Organisation et aménagement de l'espace
- Développement social urbain
- Développement des activités économiques et de l'emploi
- Déplacements et mobilité
- Ecogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets
- Enjeux globaux et planétaires : la coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales
- Les autres enjeux : tourisme, santé et sécurité alimentaire, culture et patrimoine, nouvelles technologies…

Dans l'ensemble, on constate que les trois documents français tendent à se consolider et à se renforcer, permettant une stabilisation progressive des contenus d'un Agenda 21 local. Sur bien des points, ce phénomène de consolidation est également valable sur les aspects méthodologiques.

- Eléments de méthode

[43] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, DATAR, CDC, MATE, 136 p.
[44] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 19
[45] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 19
[46] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) Op. cit. p. 54
[47] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) Op. cit. pp 54-72

Le document du Comité 21 reprend quasiment point par point les points-clés identifiés par le RARE. Les conditions préalables au lancement de l'Agenda 21 local sont les mêmes (impulsion politique, adhésion des services, création d'un comité de pilotage, etc.). Les étapes clés de la mise en œuvre, du diagnostic à la rédaction de l'Agenda 21 local, en passant par toutes les phases d'information et de concertation avec les citoyens sont également identiques.
De son côté, l'association 4D entre davantage dans le détail des procédures, gardant néanmoins sensiblement la même approche et les mêmes étapes : diagnostic, comités de pilotage, mobilisation des différents acteurs du territoire, concertation avec les habitants à travers les forums, évaluation… et financement. Quelques exemples d'outils de diagnostic, d'information, de concertation ou d'évaluation sont également donnés, apportant une plus-value très intéressante et pratique par rapport aux autres documents, mais sans pour autant apporter grand chose de nouveau du point de vue de la méthode globale.

Finalement, on le constate aisément, il semble que la circulation en réseau des informations et des bonnes pratiques ait permis progressivement à la notion d'Agenda 21 local de se stabiliser, tant sur le plan de la définition générale que du contenu et des démarches à mettre en place. La consolidation des réseaux s'est également faite parfois jusqu'au niveau régional, afin de multiplier les confrontations et les expériences locales à ce niveau[48]. L'étude des quelques guides méthodologiques européens et français qui ont pu voir le jour au cours des dix dernières années illustre assez bien ce phénomène : en cristallisant les expériences menées de part et d'autre, et par un double phénomène de sélection des bonnes pratiques et de répétition des modes de faire, on parvient à renforcer peu à peu certains principes qui deviennent ensuite incontournables, permettant d'affiner progressivement les contours de l'Agenda 21 local.
Néanmoins, sans cadrage législatif fort, sans impulsion centrale et sans appui méthodologique des gouvernements nationaux, l'Agenda 21 local ne peut pas être considéré comme un label répondant à un cahier des charges précis – tant sur le contenu que sur la méthode. Alors que le développement durable devient un thème à la mode, presque incontournable, le risque est donc encore fort de voir certaines villes, davantage motivées par leur image de marque que par les préoccupations du développement durable, faire basculer ce fragile équilibre en réduisant les ambitions portées par les Agendas 21 locaux à celles d'un simple document de communication institutionnelle *dans le vent*… à moins, bien entendu, que les autres membres du réseau n'invalident les propositions faites par les collectivités les moins ambitieuses ?

4.4. Les Agendas 21 locaux aujourd'hui : stabilisation méthodologique ou… remise en cause continue ?

Alors même que le troisième appel à projet du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) est en cours, aucun véritable retour d'expérience n'a encore été réalisé de la part du gouvernement afin d'officialiser et/ou d'aider à stabiliser une définition, une méthode et un contenu propres aux Agendas 21 locaux français. Sans doute l'orientation de l'appel à projet, essentiellement axé sur les « outils et méthodes » spécifiques, n'a-t-il pas permis de capitaliser suffisamment d'expériences en matière d'organisation globale des Agendas 21 locaux (de fait, la plupart des projets retenus ne s'inscrivent même pas dans une démarche d'Agenda 21 local)[49]. L'analyse commanditée par l'ADEME et visant à comparer les expériences européennes et française a elle aussi surtout insisté sur les différences de contexte en n'en tirant que des conclusions d'ordre très général pour les

[48] On peut citer par exemple le cas intéressant de la région Rhône-Alpes, qui a su cristalliser les expériences menées sur son territoire en créant un club des villes durables de la région Rhône-Alpes. Il s'agit à la fois d'un lieu d'échanges et de rencontres au sein d'un groupe informel d'élus et de membres des services des collectivités rhônalpines engagées dans un processus d'Agenda 21 local (ou autre démarche globale de développement durable). Le groupe se réunit plusieurs fois par an lors de séminaires thématiques organisés à l'initiative de l'agence régionale Rhônalpénergie-Environnement.
[49] Le soutien apporté par le Ministère à la publication des différents ouvrages méthodologiques cités précédemment semble illustrer néanmoins qu'une telle préoccupation ne lui est pas totalement étrangère…

collectivités françaises[50]. Par ailleurs, la récente Stratégie Nationale du Développement Durable, adoptée en juin 2003 par le gouvernement français, ne fait qu'aborder très superficiellement la question de l'Agenda 21 local, affirmant simplement qu'il s'agit de concilier les préoccupations sociales, économiques et environnementales, en s'appuyant sur les outils du type des chartes d'environnement[51].
L'inscription dans la loi française de la notion d'Agenda 21 local aurait sans doute pu permettre une stabilisation plus forte de cette notion, mais tel ne fut malheureusement pas le cas. Par ailleurs, les efforts de synthèse et de consolidation du concept effectués essentiellement par des associations, au cours des dix dernières années, semblent peu à peu s'effondrer. L'absence d'officialisation des principes au plus haut niveau laisse ainsi l'impression aux collectivités qu'elles disposent de toute liberté pour construire leur propre Agenda 21 local, quitte à s'affranchir même des principes contenus dans les textes internationaux qui semblaient pourtant les plus élémentaires (participation, rédaction d'un plan d'action, etc.). Le Grand Lyon fournit actuellement une assez bonne illustration de ce flou sémantique et conceptuel dans lequel semble à nouveau nager la notion d'Agenda 21 local.

L'Agenda 21 local dans la loi française : un flou sémantique embarrassant, ou la confusion des genres entre contrat de pays ou d'agglomération, charte de développement et Agenda 21 local…
Si la loi Barnier faisait apparaître dès 1995 le développement durable dans le cadre législatif français, la loi Voynet (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire : LOADDT) va plus loin encore dans l'intégration du concept.

- La loi Voynet : l'Agenda 21 local fait son entrée dans la loi française
Une partie essentielle du texte officialise le rôle central des collectivités locales dans le processus de concrétisation et d'application du développement durable, exigeant des collectivités – c'est du moins ce que le texte affirme – qu'elles répondent aux exigences du chapitre 28 de l'Agenda 21. A ce sujet, il est notamment précisé dans la loi que les groupements de communes devront élaborer une « *charte de pays (…) ou d'agglomération* (…) », laquelle « *exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme Actions 21, qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992* »[52].
Il s'agit d'une avancée importante à première vue, mais qui se révèle bien vite extrêmement décevante…

- *Le contrat de Pays ou d'agglomération : la traduction opérationnelle d'une charte de développement… non durable.*
La loi est en effet pour le moins floue et le texte prête à confusion. Aucune véritable définition n'est donnée de la notion d'Agenda 21 local, et à bien des égards l'amalgame qui est fait entre Agenda 21 local et charte d'agglomération ou de pays peut apparaître contre-productif. Faut-il comprendre que chaque charte doit être en accord avec les Agendas 21 locaux qui sont inclus sur ce territoire ? Ou plutôt que chaque charte de pays ou d'agglomération doit être considérée comme un Agenda 21 local ? Et si c'est le cas, la méthode d'élaboration et de rédaction des chartes, encadrée par l'Etat, équivaut-elle à une officialisation de la méthodologie de rédaction d'un Agenda 21 local sur le territoire concerné ?

[50] 4D (2001) *Analyse du contexte européen du processus Agenda 21 locaux et comparaison avec la démarche française*, rapport final, ADEME, 196 p.
[51] « *Les chartes d'environnement et les plans municipaux d'environnement, qui s'appuient sur la négociation, l'adhésion de la population et la participation des acteurs, constituent des avancées concrètes vers les Agendas 21 locaux. Ces agendas, qu'il faut impérativement développer, concilient les préoccupations sociales, économiques et environnementales* », in MEDD (2003) *Stratégie Nationale du Développement Durable*, http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/DIRGAD/stratedd.htm
[52] Loi n. 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 22

Tout d'abord, il faut préciser qu'un contrat de pays ou d'agglomération est un document de planification intervenant dans le cadre de l'application des contrats de plan Etat-Région[53]. « *Ils sont l'occasion de traduire en des termes opérationnels la mise en œuvre des orientations stratégiques de la charte de développement*[54]». Cette dernière, également intitulée projet d'agglomération ou charte de pays, selon les cas, est *« un document de référence qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services*[55]». Il va sans dire que la rédaction de la charte (ou du projet d'agglomération), établie en partenariat entre les collectivités et un organe consultatif de la société civile appelé «Conseil de développement », précède et conditionne la rédaction du contrat, sur un Pays ou une agglomération dont les périmètres ont été définis par les collectivités locales et acceptés par l'Etat[56]. Pour le cas du Grand Lyon, il est intéressant de noter au passage que les frontières de l'agglomération se superposent à celles de la Communauté urbaine.

En matière de développement durable, on nage ici en plein flou sémantique : selon la loi, le contrat de pays (le document de planification à moyen terme) doit se référer à la notion de développement durable et à celle d'Agenda 21 local. Selon les documents méthodologiques de la DATAR, c'est davantage la charte de développement (le document stratégique à long terme élaboré avec le Conseil de développement) qui doit s'y référer, puisqu'il est précisé que « *la charte de développement durable est une transposition locale du programme Action 21, découlant des engagements internationaux de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement (…)*[57]». Les deux ne sont pas incompatibles, évidemment : le document stratégique doit être décliné en plan d'actions concrètes. Mais qu'est-ce donc que cette charte de développement durable évoquée ici par la DATAR ? Est-ce la charte de développement elle-même ? Pourquoi n'apparaît-elle sous cet intitulé seulement qu'à cet endroit spécifique du guide de la DATAR, et nulle part ailleurs dans les autres textes, où elle est appelée « charte de développement » ? Est-ce à dire que développement économique et développement durable sont si proches qu'il est inutile de qualifier le développement de durable ?

Au final, il n'y a pas de doute que le fait de considérer chaque contrat de pays ou d'agglomération, et même chaque contrat de développement, comme un Agenda 21 local serait extrêmement nuisible à la notion même d'Agenda 21 local. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de souligner que le développement durable est bien loin d'être au cœur des stratégies élaborées dans le cadre de la LOADDT par les agglomérations ou les pays. Pour s'en persuader, il suffit de rappeler ce que nous venons de constater, à savoir que ces documents stratégiques sont officiellement intitulés «charte de développement » et en aucun cas «charte de développement durable ». Par ailleurs, les procédures mises en place par la loi en terme de concertation et de planification sont bien moins ambitieuses que celles développées par les collectivités exemplaires ayant volontairement initié un Agenda 21 local.

Ainsi, si l'inscription des contrats de développement dans une dynamique prenant en compte les exigences de développement durable est indéniablement un point positif, il semble que l'inscription dans la loi de la notion d'Agenda 21 local n'a pas joué en faveur d'une meilleure lisibilité de cette notion.

Quelques exemples d'Agendas 21 locaux « à la française » : la politique des (très) petits pas…

En dehors du cadre très particulier prévu par la loi, les Agendas 21 locaux se sont progressivement mis en place en France à partir du milieu des années 1990, avec un retard certain en comparaison d'autres pays européens. A la fin de l'année 2001, l'association 4D et l'ADEME recensaient environ

---

[53] « *Les contrats de d'agglomération constituent une incitation à la mise en œuvre conjointe des politiques publiques des collectivités locales et de l'Etat à l'échelle adéquate de l'agglomération* », in DATAR (2001b) *Contrats d'agglomération, mode d'emploi*, DATAR, 58 p.

[54] DATAR (2001a) *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays*, DATAR, MATE, 48 p.

[55] DATAR (2001a) Op. cit. p. 30

[56] C'est à dire un ensemble de collectivités regroupées au sein d'un territoire reconnu comme pertinent par l'Etat, et constitué soit sous la forme d'un EPCI existant, soit d'un ensemble d'EPCI, soit d'un syndicat mixte, soit encore d'un Groupement d'intérêt public de développement local, ce dernier statut étant précisément institué par la LOADDT dans son article 25

[57] DATAR (2001a) Op. cit. p. 16

une centaine de collectivités « engagées dans un processus d'Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable, ce qui représent[ait] moins de 0.5 % des collectivités locales françaises[58]».

- Des démarches partielles qui ne sont pas des Agendas 21 locaux…

En réalité, ce bilan intégrait l'ensemble des collectivités ayant été retenues dans la cadre de l'appel à projet du MATE, ou celles ayant signé la Charte d'Aalborg, ou encore celles ayant été couronnées dans le cadre du prix européen des villes durables, ce qui ne signifie pas pour autant – loin de là – que ces collectivités aient véritablement initié un Agenda 21 sur leur territoire[59]. La difficulté d'identification des Agendas 21 locaux tient d'ailleurs essentiellement au fait qu'aucune définition claire de ce qu'est un Agenda 21 local n'a été « officialisée » en France. Du fait des démarches thématiques lancées par le MATE, le bilan réalisé par 4D montre la prédominance, parmi ces collectivités, des démarches de nature sectorielle ; on ne peut donc parler véritablement d'Agenda 21 local, mais plutôt (dans le meilleur des cas) de «projets ou d'actions qui ouvrent la voie à un Agenda 21 local[60]». Pas question, donc, pour la plupart de cette toute petite minorité de villes engagées dans le développement durable, de prétendre pour l'instant à une démarche globale.

- …Et des Agendas 21 locaux sans participation… ou sans plan d'action... ou sans développement durable !

Parmi les autres collectivités locales – celles s'étant effectivement lancées dans un Agenda 21 local ou ayant baptisé comme tel un document ou une démarche –, force est de constater que le bilan n'est guère plus brillant. Ainsi, si on excepte quelques collectivités – dont un certain nombre de collectivités rhônalpines qui, dans le cadre du club des villes durables de la région Rhône-Alpes, ont suivi de manière assez rigoureuse la démarche d'ensemble proposée par le RARE – force est de constater que la plupart des collectivités françaises sont bien loin de pouvoir prétendre avoir mis en place les moyens pour répondre aux exigences du chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies et à celles de la charte d'Aalborg. A tel point qu'un certain nombre de ces collectivités ont parfois intitulé « Agenda 21 local » des démarches bien éloignées de ces exigences internationales.

La Communauté urbaine de Strasbourg, par exemple, a nommé Agenda 21 local un agrégat d'actions hétéroclites qui, pour être fort intéressantes, n'en sont pas moins loin de constituer un plan d'actions cohérent couvrant l'ensemble des thématiques du développement durable. En fait, la Communauté urbaine a plutôt préféré profiter de la vague initiée par la LOADDT pour valoriser le travail effectué dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération, qui s'appuyait déjà sur une assez large mobilisation de la population. Huit projets[61], de natures très différentes, ont spécifiquement été sélectionnés dans ce cadre pour s'inscrire dans

[58] 4D (2001) Op. cit. p. 103

[59] Rappelons à ce sujet que l'appel à projets du MATE se réfère aux outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux : dans la plupart des cas, il ne s'agit que de démarches sectorielles qui ne sont pas véritablement intégrées dans un Agenda 21 local. Le prix européen des villes durables, de la même manière, récompense des actions thématiques particulières, en dehors de leur inscription dans un éventuel Agenda 21 local

[60] 4D (2001) Op. cit. P. 106

[61] Les huit projets en question sont les suivants : chantier d'économie sociale, train-tram Strasbourg – Bruche, les fluxs de marchandises, le quartier du Point d'eau à Ostwal, co-construction d'une ville éducatrice, valorisation de la ceinture des Forts, projet nouvelles technologies, in MATE (2000) *Dossier de présentation des lauréats 2000, Deuxième appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, MATE, pp. 65-66

une démarche de développement durable. Ces huit projets, « labélisés » Agenda 21, constituent à eux huit l'Agenda 21 de la Communauté urbaine[62].
La ville d'Angers, dans un contexte assez particulier, a initié une démarche de type Agenda 21 sans mettre en place de démarche de concertation avec la population. Les plans d'actions qui se sont succédés depuis 1999 sont ainsi le fruit d'un travail interne aux services. Des possibilités d'élargissement de la concertation avec la société civile sont évoqués pour la suite, dans le cadre notamment de la mise en place progressive des comités consultatifs de quartier, mais il semble que l'émergence d'une démocratie participative ne soit pas pour autant véritablement souhaitée dans la cité angevine[63] - même dans le cadre de l'Agenda 21. La même démarche a semble-t-il été suivie à Clermont-Ferrand, par exemple[64]. Cette problématique de la concertation semble d'ailleurs être aujourd'hui au cœur de bien des débats dans les collectivités, car si elle est théoriquement indispensable dans le cadre des Agendas 21 locaux, elle reste bien difficile à organiser concrètement dans des collectivités, notamment celles de grande dimension – aussi bien pour des raisons de méthode que de moyens ou de mentalité.
Enfin, certains Agendas 21 locaux ne traitent pas à proprement parler des thèmes du développement durable et n'en recouvrent pas tous les enjeux. La charte d'écologie urbaine de la Communauté urbaine de Lyon, sous-titrée Agenda 21, en est un exemple typique : elle ne semble d'ailleurs pas considérée comme un véritable Agenda 21 par les services ni par les élus.

L'objectif fixé dans la Stratégie Nationale de Développement Durable, visant à la réalisation de 500 Agendas 21 locaux d'ici à 2008, a néanmoins obligé très récemment le MEDD à se positionner sur quelques éléments de définition d'un Agenda 21 local. Reste à savoir si l'objectif fixé ne va pas obligé à définir des critères « a minima » afin d'atteindre plus facilement le chiffre de 500 à la date fatidique (Encart 8)…

Encart 8 : reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires, selon le MEDD[65]

Pour un système de critères «fondamentaux» de reconnaissance des démarches de développement durable des territoires

A cette fin, le MEDD et le SEDD, chargés de la coordination de la stratégie nationale du développement durable, proposent un système de critères de reconnaissance des démarches de développement durable des territoires pour les services de l'Etat et ses établissements publics, système de critères qu'ils souhaitent voir le plus largement partagé, en premier lieu par les collectivités territoriales, gestionnaires des territoires concernés, mais également par les autres acteurs du développement territorial : les entreprises, les organismes financeurs publics et privés, nationaux, européens voire internationaux, les associations représentant les acteurs sociaux, environnementaux ou culturels.

[62] Le cas de Strasbourg est intéressant en cela que le territoire concerné par le plan d'agglomération est le même que celui de la communauté urbaine, illustrant assez bien le flou sémantique dans lequel se trouve la notion d'Agenda 21 depuis son apparition dans la LOADDT : doit-il s'agir d'un programme d'actions couvrant l'ensemble des domaines de compétence d'une collectivité en matière de développement durable, ou un contrat d'agglomération dont les projets sont estampillés développement durable ?
[63] A ce propos on pourra se référer aux travaux de Vivien GASQ à Angers : GASQ V. (2003) *Du concept à l'action : les politiques de développement durable à Angers et Athis-Mons*, TFE ENTPE, 59 p.
[64] Si on en croit l'Agenda 21 de Clermont-Ferrand, la concertation avec la population dans l'élaboration de l'Agenda 21 reste aujourd'hui du domaine du vœu, in VILLE DE CLERMONT-FERRAND (2003) *L'Agenda 21 de Clermont-Ferrand*, Ville de Clermont-Ferrand, 104 p.(p. 16)
[65] MEDD (2003) *Reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires, note en date du 28 mai 2004*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, 6 p.

Cette reconnaissance répond au besoin, de plus en plus explicitement exprimé, d'un cadre de référence, permettant la cohérence et la synergie de l'action publique, au fur et à mesure que se mettent en place les politiques territoriales se réclamant du développement durable, en application des lois récentes, et que se développent les projets d'agendas 21 locaux.

Bien que le développement durable soit régulièrement évoqué comme l'intégration de trois piliers (économique, social et environnemental), voire quatre si on y associe la culture, il ne semble pas qu'il faille construire des critères d'évaluation d'un projet de développement durable territorial en partant directement d'eux. Ces « piliers » servent plutôt à en apprécier les impacts, potentiels (a priori) comme effectifs (a posteriori).
Il semble préférable, pour élaborer des critères de reconnaissance, de s'attacher aux caractéristiques de la démarche mise en oeuvre à l'occasion du projet et à la façon dont les politiques apportent des réponses aux objectifs de développement durable retenus par les décideurs répondant aux aspirations «durables » des populations. Cela conduit à s'intéresser à la fois à l'organisation et au fonctionnement du processus de décision et aux résultats obtenus.

Compte tenu de la complexité et de la singularité des situations locales, ces critères concernent en premier lieu le processus, qui est seul à même de pouvoir « encadrer » les procédures et la résolution des enjeux qui intéressent les territoires.

Cinq critères de référence

Dans un but de simplicité et de facilité d'utilisation, fixer un petit nombre de priorités générales constitue manifestement un avantage. C'est dans ce sens qu'est proposée une première liste de cinq critères, permettant d'estimer le caractère durable d'agendas 21 locaux et de démarches de développement durable.

Cette liste de cinq critères repose sur l'expérience des appels à projets, les réflexions des ateliers de suivi tenus depuis 1997 et la capitalisation de l'expérience acquise par ailleurs ; ils répondent aussi à des impératifs de simplicité et de maniabilité.

Le système de critères choisi doit bien sûr répondre à l'exigence de prise en compte des principes du développement durable. Les critères proposés ont également pour ambition de renvoyer à des approches facilement qualifiables en termes de fonctionnement, d'organisation ou de contenu. Chacun d'entre eux permet de satisfaire un ou plusieurs des principes comme on peut le voir dans le tableau en annexe.

Le projet global comme les actions mises en œuvre devront pouvoir répondre à ces critères.

la participation : comme l'indique l'Action 21 (section III), elle suppose la « réalisation effective des objectifs ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés…. Ils seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux». La participation est nécessaire pour prendre en compte la complexité du système local. Elle concerne les habitants, usagers et acteurs du territoire pendant les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation. Elle doit absolument être prise en considération dans la répartition des moyens et des temps affectés à chacune des étapes de la démarche de projet ;

la stratégie d'amélioration, qui repose sur une démarche prospective et sur l'innovation. Ce critère rend compte de l'idée que tout projet d'agenda 21 doit apporter une amélioration de la situation initiale au regard du développement économique, de la cohésion sociale et de la qualité de vie de chacun, de conservation des ressources naturelles pour les générations futures, et de la préservation du patrimoine naturel et culturel. Une stratégie d'amélioration nécessite de réaliser, en amont du projet, un état des lieux qui, entre autres, devra préparer l'évaluation ;

la transversalité est indissociable du développement durable. Elle s'appuie sur un diagnostic participatif et prospectif qui doit mettre en évidence les principaux enjeux du territoire et de ses acteurs du point de vue à la fois économique, social, environnemental, et culturel., du court, moyen et long terme. La transversalité de l'approche adoptée, ainsi que le contenu du projet, doivent rendre compte de l'importance des liens et des interactions entre ces points de vue ;

l'organisation du processus décisionnel : Une optique de développement durable, nécessite une organisation adaptée, qui permette la cohérence des politiques menées dans chaque domaine, et leur articulation avec celles

des autres territoires, proches ou lointains. Cela peut entraîner une formalisation des relations avec les partenaires et les acteurs (dans des textes, selon une périodicité, sur des espaces de rencontre dédiés), la mise en œuvre d'outils (organisation interne, management, formation etc.), de démarches (audit, évaluation etc. .), de moyens pour prendre en compte les temps propres à chacun des partenaires. Des relations nouvelles doivent s'établir entre les partenaires (réseaux) et entre les territoires : infra territoriaux (quartiers, communes dans le cas de démarches intercommunales, par exemple), autres communes, département, région, Europe, monde ;

l'évaluation permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux et des objectifs d'amélioration retenus, des principes du développement durable, des attentes de la population, de vérifier l'efficacité des moyens affectés et enfin de permettre leur évolution. Le processus d'évaluation doit être prévu le plus en amont possible dans l'élaboration de l'agenda 21. Des moyens, des outils doivent y être affectés, les acteurs et les habitants appelés à y participer. Elle doit rendre compte de la transversalité et y contribuer.

Ces cinq critères sont interdépendants. Ainsi, la qualité de la gouvernance d'une collectivité, qui renvoie à ses modalités d'exercice du pouvoir, suppose des démarches de participation, la coopération des divers services des collectivités et des différents acteurs locaux, des partenariats, pour rendre compte de la tranversalité des approches, ainsi que des travaux d'évaluation pour mesurer l'amélioration obtenue. Elle implique également une relation entre les niveaux d'exercice du pouvoir, en particulier dans le cadre de l'organisation territoriale mise en place par la décentralisation.

Enfin, la mise en œuvre de ces critères implique le respect constant d'une exigence générale de qualité : pertinence et clarté des objectifs, de définition, des méthodes de travail. Elle suppose également la mobilisation de moyens adaptés, ainsi que la mise en place d'instruments de suivi.

Les domaines d'action

L'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement par des territoires témoignent d'une liberté d'initiative qu'il faut continuer d'encourager, mais surtout dont il faut tenir compte dans la définition des critères qui seront utilisés dans le processus de reconnaissance. Ces critères s'appliqueront à des projets de territoire dont les domaines d'actions seront définis à partir des enjeux et priorités dégagées localement. Pour chacun des cinq critères, devront être précisés les domaines fondamentaux à examiner, les indicateurs (en nombre limité) qui serviront à les illustrer, et la façon de les synthétiser ou de les agréger. En effet, tout projet global de territoire doit prendre en considération un ensemble de domaines d'action «incontournables », liées aux objectifs territoriaux d'un développement durable, sur lesquels il convient de s'accorder, non seulement localement en fonction des caractéristiques et des enjeux du territoire, mais aussi au niveau national. Ces domaines d'action sont l'habitat, la mobilité, l'emploi et le développement économique, la cohésion, l'équité et l'insertion sociales, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité, l'environnement, l'espace et les ressources naturelles, la culture, les services collectifs, l'éco-responsabilté etc.. Les modalités de la prise en considération de ces domaines « incontournables » peuvent varier selon la situation précise du territoire, qui demande à être explicitée dans un diagnostic, et selon les compétences propres du territoire considéré, les relations contractées avec les acteurs présents localement et sur les territoires voisins ou emboîtés, avec l'Etat et l'Union européenne ainsi

Dans une acception très large, la gouvernance est comprise comme une « combinaison de démocratie élective, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations ». La qualité de la gouvernance d'une collectivité correspond à ses modalités d'exercice du pouvoir, à la qualité des méthodes d'analyse et du processus de décision, et aux résultats obtenus. Dans ce sens, chacun des critères présentés ici en illustre un des aspects.

L'adoption de critères de développement durable ne doit pas se traduire par l'idée qu'il n'y aurait qu'un petit nombre de façons de concevoir un projet de développement local durable. L'examen des projets proposés au cours des années précédentes dans le cadre des appels à projets montre au contraire une très grande diversité de modalités de mise en œuvre de cet objectif, correspondant à la variétés des situations locales, des enjeux qui y sont dégagés et des choix retenus pour y répondre. Cette variété d'initiatives traduit bien, en outre, le jeu des compétences reconnues aux différentes collectivités territoriales.

ANNEXE 5

Le plan d'action de Lisbonne

Le plan d'action de Lisbonne, 8 octobre 1996 :
De la charte à la pratique

(document approuvé par les participants à la deuxième conférence européenne sur les villes durables Lisbonne, Portugal, le 8 octobre 1996)

Introduction

1000 représentants de pouvoirs locaux et régionaux de toute l'Europe ont participé à la deuxième conférence européenne sur les villes durables organisée du 6 au 8 octobre à Lisbonne (Portugal). Les participants ont été informés de l'évolution du processus Agenda Local 21 dans 35 pays européens et des progrès réalisés depuis la première conférence qui s'était tenue en mai 1994 à Aalborg (Danemark). Ils ont échangé de nombreuses idées et expériences sur les pratiques au niveau local et ont envisagé des possibilités de collaboration avec d'autres entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la Campagne.

La Campagne des villes européennes durables a été lancée à la conférence d'Aalborg par 80 municipalités européennes signataires de la Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) rejointes depuis lors par 250 pouvoirs locaux et régionaux.

En signant la Charte, les municipalités s'engageaient à s'impliquer dans le processus visant à aboutir à un consensus au sein de leurs communautés locales sur un plan d'action à long terme pour atteindre un développement durable (Agenda Local 21).

La phase initiale de deux ans de la Campagne devait à l'origine servir à diffuser le concept de durabilité locale en promouvant la Charte d'Aalborg, en incitant d'autres autorités locales à signer la Charte et à participer à la Campagne, tout en faisant des recommandations sur le processus Agenda Local 21. La phase suivante, lancée à la conférence de Lisbonne, s'attachera à appliquer les principes définis dans la Charte, à lancer le processus Local Agenda 21 ainsi qu'à réaliser le plan de durabilité locale.

En s'engageant dans cette phase, les autorités locales européennes contribueront non seulement à la réalisation de l'Agenda 21 (Rio 1992), mais également à celle de l'Agenda Habitat (Istanbul 1996). Les participants à la conférence de Lisbonne ont approuvé le document intitulé "De la Charte à la pratique".

Ce document se base sur les expériences vécues au niveau local telles que rapportées et discutées au sein des 26 groupes de travail de la conférence et prend en considération les recommandations et les principes repris dans la charte Aalborg, le "Guide pas à pas" du Comité de direction des pouvoirs locaux britanniques, du Rapport sur le développement durable des villes du Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'Environnement urbain, et le Guide de planification de l'Agenda Local 21 du Conseil international pour les Initiatives environnementales locales.

En s'engageant dans la deuxième phase de la campagne des villes européennes durables, les participants à cette première conférence européenne de pouvoirs locaux - conférence suivant la Conférence Habitat II (Istanbul, juin 1996) souhaitent contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda Habitat et préparer les pouvoirs locaux au processus de l'Agenda Local 21
:

1. *Nous pensons que l'adoption de la Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) est l'un des meilleurs points de départ pour entamer un processus Agenda Local 21 Pour s'engager dans un processus Agenda Local 21, nous aurons besoin d'une véritable détermination politique. Nous choisirons un groupe de personnes motivées pour mener l'initiative. Nous utiliserons comme références des idées, des concepts et des mandats tels que l'Agenda 21, le Cinquième programme d'action environnementale de l'Union européenne, la Charte d'Aalborg ou la Conférence Habitat II. Nous établirons un programme de travail et un calendrier du processus et nous définirons les différentes phases en leur assignant des objectifs clairs. En signant la Charte d'Aalborg, nous participerons à la Campagne des villes européennes durables et nous envisagerons une adhésion à tout regroupement d'autorités locales capable de fournir les meilleurs conseils et supports pratiques sur la gestion de l'environnement et la durabilité.*

2. *Nous pensons que les autorités locales devraient être les principaux moteurs du processus Agenda Local 21. Notre pouvoir local devrait abandonner son attitude souveraine et servir plutôt de promoteur, c'est-à-dire insuffler le dynamisme nécessaire tant qu'il n'est pas apporté par d'autres acteurs, prévoir le personnel et le budget nécessaires, recourir à un médiateur professionnel et guider le processus sans le dominer.*

3. *Nous pensons que le processus Agenda Local 21 nécessite l'implication de l'ensemble des autorités locales, tant au niveau rural que sur le plan urbain Il est important de créer un réseau interne pour s'assurer le concours du Conseil et de l'administration locale, des élus et des fonctionnaires et de tous les départements à tous les niveaux de responsabilité. Il est également essentiel d'obtenir le soutien du premier magistrat local et d'initier élus et fonctionnaires aux concepts de durabilité. Une approche interdisciplinaire est indispensable, car le développement durable au niveau local dépend du développement durable de l'environnement social, économique et écologique. Elaborer des stratégies pour s'assurer la participation de la communauté locale*

4. *Nous entamerons une consultation qui débouchera sur une collaboration avec les divers secteurs de notre communauté pour créer une synergie par le biais de la coopération Non seulement l'Agenda 21 (Rio 92) impose d'atteindre un consensus entre tous les secteurs et tous les acteurs de la communauté sur un Agenda Local 21, mais donne également au plan d'action à long terme la force nécessaire pour assurer son succès. Nous conseillons de créer un groupe de dépositaires (Forum de l'Agenda Local 21). Nous créerons des partenariats pour des projets précis avec des objectifs clairs. Autour de ces projets, nous constituerons des groupes de travail, des conseils spéciaux, des comités consultatifs ou encore des tables rondes. Nous dessinerons les grandes lignes du processus et nous chercherons un consensus sur la procédure, les étapes du processus et les objectifs. Nous guiderons les participants au travers du processus avec beaucoup de tact, mais dans un but précis. Nous définirons explicitement les intérêts particuliers de chaque partie et nous maintiendrons le dialogue avec elles afin d'établir une relation de confiance par la franchise et la transparence. L'approche et la planification de l'Agenda Local 21*

5. *Nous tenterons de mettre de l'ordre dans nos propres affaires en appliquant le principe de la négociation externe Notre communauté ne devrait pas reporter ses problèmes, ni dans l'espace ni dans le temps. L'éthique d'un développement durable demande que l'on respecte le principe de la négociation externe afin d'arriver à un équilibre entre l'offre et la demande locale dans notre ville et, dans le cas où cela n'serait pas possible, de mener des négociations avec notre région, notre pays ou notre continent pour analyser les perspectives, les charges et les responsabilités respectives. Nous identifierons toutes les possibilités dont la communauté dispose pour stopper ou réduire les problèmes de report des problèmes et nous vérifierons si les conditions pour se décharger sur l'environnement extérieur et les générations futures sont équitables. Nous réaliserons des audits de notre municipalité dans le domaine social, économique et écologique pour en connaître l'impact sur l'environnement et sur les générations futures. D'autre part, nous établirons un rapport des résultats.*

6. *Nous élaborerons systématiquement un plan d'action pour passer de l'analyse à la pratique L'Agenda Local 21 est un processus de participation qui requiert une procédure progressive*

systématique. D'abord, le Forum Agenda Local 21 discutera et conviendra d'une philosophie et d'une vision que le Conseil adoptera après consultation publique. Nous identifierons les problèmes, les causes et les effets; nous inviterons le Conseil à définir des objectifs, nous classerons les problèmes par ordre de priorité au moyen de la méthodologie d'évaluation de l'impact; nous définirons les possibilités d'action et nous fixerons des objectifs ; nous établirons des programmes pour essayer d'atteindre nos objectifs et nous passerons des programmes aux plans d'action; nous mettrons le plan en œuvre et nous suivrons ses évolutions; nous évaluerons les résultats et nous en tirerons les enseignements nécessaires pour la suite du processus. Les outils de gestion de la durabilité

7. *Nous intégrerons le développement de l'environnement au développement social et économique pour améliorer la santé publique et la qualité de vie de nos citoyens La stabilité et l'équité sociales doivent reposer sur une économie durable, où l'économie se fonde sur les capacités de la nature, c'est-à-dire sur la durabilité de l'environnement. La planification d'un développement durable nécessite l'intégration des aspects écologiques aux aspects sociaux et économiques. Par conséquent, elle exige une approche pluridisciplinaire de planification et d'application. Nous coordonnerons la planification écologique avec celle d'autres secteurs, en particulier le social et l'économique; nous lancerons une procédure d'estimation de l'impact sur la durabilité dans les procédures de négociation qui visent à autoriser l'implantation de nouvelles activités commerciales et industrielles; et nous encouragerons l'application de la gestion de l'environnement et des programmes d'audit (EMAS) par les entreprises locales.*

8. *Nous utiliserons des outils performants pour la gestion de la durabilité Nous gérerons notre pouvoir local de manière durable en appliquant une large gamme de méthodes et d'outils pour la gestion de l'environnement, de l'économie, du social et de la santé. Nous nous aiderons des indicateurs de durabilité pour décrire la situation actuelle et mesurer le développement; nous introduirons l'application de la gestion de l'environnement et des programmes d'audit, les prévisions relatives à l'environnement ainsi que d'autres méthodes d'équilibrage écologique; nous utiliserons les méthodes d'estimation de l'impact sur l'environnement et d'évaluation stratégique de l'environnement et enfin, nous nous en servirons également pour évaluer les impacts sociaux, économiques ainsi que les conséquences en termes de santé publique. Sensibilisation et éducation*

9. *Nous élaborerons des programmes destinés à sensibiliser les citoyens, les groupes d'intérêts ainsi que les hommes politiques et les fonctionnaires locaux à la problématique du développement durable. La sensibilisation et l'éducation sont essentielles pour comprendre parfaitement les liens existants entre les aspects sociaux, économiques et écologiques. Il est nécessaire de recourir à des professionnels pour la formation des fonctionnaires aux possibilités d'action, aux pratiques correctes et aux méthodes et outils de gestion. Nous organiserons des activités de sensibilisation à l'intention de tous les groupes de la communauté locale et nous mettrons sur pied des programmes d'éducation et de formation dans les jardins d'enfants, les écoles, les universités et les instituts de formation professionnelle pour adultes. Les partenariats et la coopération entre les autorités*

10. *Nous nous renforcerons grâce à des alliances avec d'autres autorités : les associations, les réseaux et les campagnes Nous formerons des associations avec les municipalités avoisinantes pour résoudre les problèmes de déséquilibre selon le principe de négociation externe. Nous nous assurerons la participation des niveaux gouvernementaux ou administratifs, l'un plus élevé que l'autre, dans toutes les initiatives et dans tous les programmes. Nous tirerons du dynamisme acquis et des encouragements que nous recevrons en rejoignant les réseaux locaux et les campagnes Agenda Local 21.*

11. *Nous créerons des alliances Nord-Sud et Est-Ouest pour le développement durable Etant donné que les villes ne sont pas des îles, la durabilité au niveau local passe inévitablement par le souci manifesté pour les impacts de l'utilisation de nos ressources locales, de nos émissions et de notre report des impacts. Nous assumerons la responsabilité des impacts négatifs de nos actions sur l'environnement mondial et nous coopérerons avec les autorités locales dans les pays en voie de développement. Nous envisagerons les possibilités de jumelage dans le domaine de l'environnement ou*

toute autre forme de coopération internationale au niveau local; nous élaborerons des programmes d'aide bilatéraux et nous étudierons les possibilités de mesures conjointes pour protéger le climat, l'eau, le sol et préserver la biodiversité.

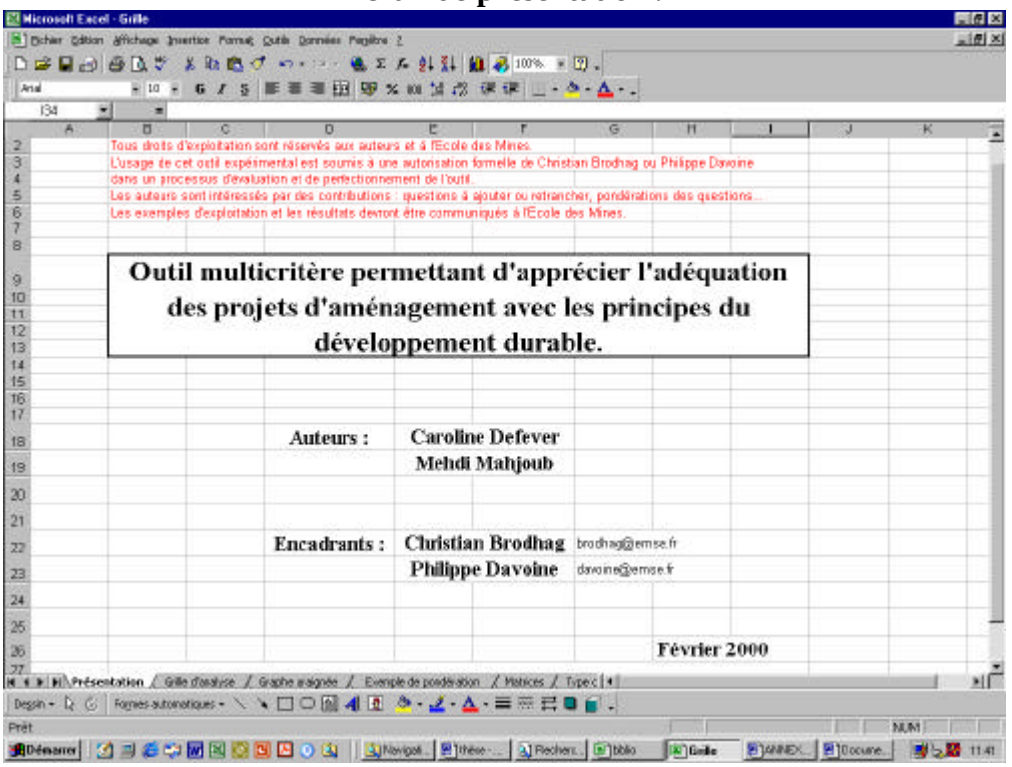
12. *Nous travaillerons de concert avec la Campagne des villes européennes durables Avec la conférence de Lisbonne d'octobre 1996, la Campagne des villes européennes durables est entrée dans sa deuxième phase, "De la Charte à la pratique". Nous continuerons à mener nos processus Agenda Local 21 de concert avec d'autres pouvoirs locaux européens. Nous demanderons aux associations et aux réseaux de pouvoirs locaux de continuer à proposer leur assistance pratique, leurs conseils et leurs formations.*

ANNEXE 6

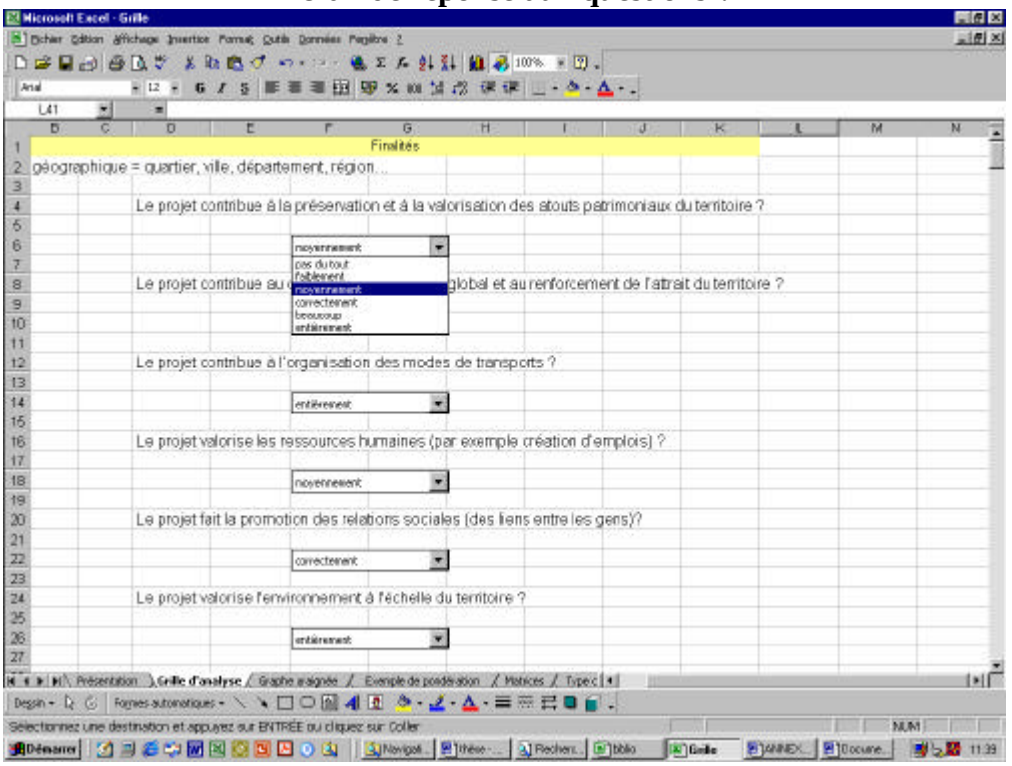
Un exemple d'OQADD : l'outil multicritère de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne

---

Ecran de présentation :



Ecran de réponse aux questions :



Liste de questions :

A	Finalités		

Territoire = aire géographique = quartier, ville, département, région…

A.1			Le projet contribue à la préservation et à la valorisation des atouts patrimoniaux du territoire ?
A.2			Le projet contribue au développement local et global et au renforcement de l'attrait du territoire ?
A.3			Le projet contribue à l'organisation des modes de transports ?
A.4			Le projet valorise les ressources humaines (par exemple création d'emplois) ?
A.5			Le projet fait la promotion des relations sociales (des liens entre les gens) ?
A.6			Le projet valorise l'environnement à l'échelle du territoire ?
B	Gouvernance, processus de décision et d'adhésion des acteurs		
B.1	Opportunités et faisabilité		
Viabilité	B.1.1	B.1.1.1	Quelle est la probabilité d'atteindre vos objectifs dans le temps imparti pour le projet ?
		B.1.1.2	Les investissements prévus contribuent-ils à la viabilité du projet ?
		B.1.1.3	Les fonds nécessaires pour ces investissements existent-ils ?
		B.1.1.4	Avez-vous tenu compte des coûts de fonctionnement et avez-vous établi une gestion prévisionnelle ?
		B.1.1.5	Le bilan est-il équilibré ?
		B.1.1.6	Y'a-t-il une répartition prévue des recettes envisagées ?
		B.1.1.7	Le patrimoine transmis à l'issue du projet est identifié ?
Alternatives	B.1.2	B.1.2.1	Avez-vous envisagé des alternatives (ne rien faire, projet(s) concurrent(s)). ?
		B.1.2.2	Avez-vous envisagé des situations critiques (crise) ?
		B.1.2.3	Y'a-t-il eu débat sur la faisabilité du projet et ses composants ?
		B.1.2.4	Le projet prend-il en compte des études faites sur l'existant (économie, social, environnement, démographie) ?
		B.1.2.5	Le projet laisse place à une évolution à long terme
Evaluation	B.1.3	B.1.3.1	Existe-t-il une méthode de suivi du projet ?
		B.1.3.2	Sa mise en place (définition des indicateurs et tableaux de bord) est-elle établie ?
		B.1.3.3	Disposez-vous d'outils d'évaluation pour le projet ?
		B.1.3.4	Envisagez-vous une utilisation fréquente de ces outils ?
		B.1.3.5	Avez-vous des outils d'évaluation des impacts sur l'environnement /social ?
		B.1.3.6	Existe-t-il un dispositif de remise à jour du projet en cas d'évolution des programmes, lois et politiques locales / globales ?
B.2.	Contexte local		
Enjeux	B.2.1	B.2.1.1	Y'a-t-il des correspondances du projet avec les politiques locales ?
		B.2.1.2	Le projet répond-il à une problématique locale (par opposition à une politique globale), à des enjeux?
		B.2.1.3	Le projet s'inscrit dans une politique globale (nationale,

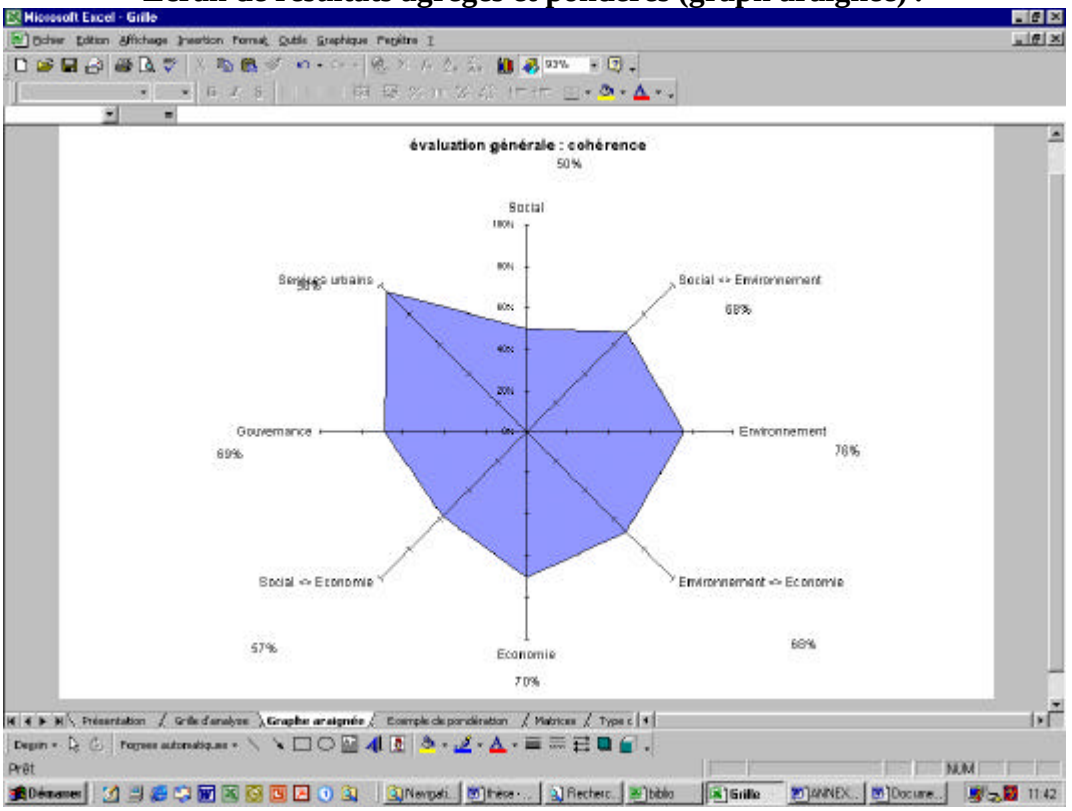
			internationale, continentale) ?
		B.2.1.4	Le projet est susceptible d'offrir des perspectives aux politiques existantes à long terme ?
Territoire	B.2.2	B.2.2.1	Y'a-t-il prise en compte des ressources géographiques et logistiques du territoire ?
		B.2.2.2	Y'a-t-il prise en compte des contraintes physiques (naturelles) du territoire ?
Acteurs locaux	B.2.3	B.2.3.1	Vous avez identifié les acteurs impliqués dans le projet
		B.2.3.2	Les acteurs locaux ont-ils été consultés ?
		B.2.3.3	Les acteurs locaux participent-ils à la prise de décision ?
		B.2.3.4	Y'a-t-il participation de la population à la prise de décision ?
		B.2.3.5	Le projet profite aux habitants
		B.2.3.6	aux entreprises
B.3	Partenariat et participation		
Population	B.3.1		Y'a-t-il implication de la population :
		B.3.1.1	elle n'est jamais impliquée
		B.3.1.2	- en amont ?
		B.3.1.3	- en aval ?
		B.3.1.4	- pour le suivi et l'évaluation ?
		B.3.1.5	Le projet représente un coût (direct ou indirect) pour la population ?
Implication population	B.3.2		Quel est le degré d'implication :
		B.3.2.1	Bien informée ?
		B.3.2.2	- Consultée ?
		B.3.2.3	- Pour la prise de décision ?
Partenaires	B.3.3		Avez-vous des partenaires :
		B.3.3.1	au niveau local ?
		B.3.3.2	Quelle est l'implication de ceux-ci dans votre projet ?
		B.3.3.3	à l'extérieur de votre territoire ?
		B.3.3.4	Quelle est l'implication de ceux-ci dans votre projet ?
		B.3.3.5	Avez-vous consulté des instances (associations et/ou administrations) environnementales ?
Médiation	B.3.4		Existe-t-il un processus de médiation en cas de conflit ? Son existence dans le projet est-elle prévue ?
Innovation	B.3.5	B.3.5.1	Le projet est réalisable avec les moyens techniques du moment ?
		B.3.5.2	Des méthodes et des techniques à caractère innovant sont-elles développées dans le cadre du projet ?
C	Analyse globale et systémique des aspects économiques, sociaux et environnementaux		
C.1	Qualité du milieu et pérennité des ressources naturelles.		
	C.1.1		Comment le projet prend-il en compte
		C.1.1.1	le patrimoine architectural ?
		C.1.1.2	les entrées de ville ?
		C.1.1.3	les espaces verts ?
		C.1.1.4	les zones agricoles ?

		C.1.1.5	les espaces naturels (forêt, rivière,…) ?
		C.1.1.6	la faune ?
		C.1.1.7	la flore ?
	C.1.2	C.1.2.1	Y'a-t-il une politique d'économie des ressources ?
			Y'a-t-il une politique
		C.1.2.2	d'utilisation de techniques sobres (sûres, propres et peu consommatrices d'énergie) ?
		C.1.2.3	d'optimisation ?
		C.1.2.4	de réutilisation, recyclage ?
		C.1.2.5	Priorité à la mobilisation des ressources naturelles ?
			Y'a-t-il un plan de gestion de suivi des ressources :
		C.1.2.6	- en quantité ?
		C.1.2.7	- en qualité ?
		C.1.2.8	Vous avez étudié l'analyse du cycle de vie du projet
	C.1.3		Vous disposez de moyens suffisants pour réduire l'émission des polluants et des nuisances générées par le projet, en vue de vous conformer aux lois sur :
		C.1.3.1	L'eau
		C.1.3.2	L'air
		C.1.3.3	Les déchets
		C.1.3.4	Les sols (ICPE)
		C.1.3.5	Le bruit
		C.1.3.6	Seveso (Directive)
		C.1.3.7	Vous disposez de moyens suffisants pour réduire les pollutions et les nuisances visuelles générées par le projet
		C.1.3.8	Vous disposez de moyens suffisants pour réduire les pollutions et les nuisances olfactives générées par le projet
	C.1.4		Les milieux récepteurs suivants pourront tolérer les impacts des pollutions et des nuisances générées par le projet :
		C.1.4.1	Les écosystèmes
		C.1.4.2	Les ressources naturelles
		C.1.4.3	Le cadre de vie
		C.1.4.4	La santé humaine
C.2.	Tissu économique viable		
	C.2.1	C.2.1.1	Le projet répond à des besoins existants ou émergeants.
		C.2.1.2	Actuellement, ces besoins sont satisfaits
			Ces besoins sont :
		C.2.1.3	Fondamentaux
		C.2.1.4	De confort
		C.2.1.5	Ni l'un ni l'autre
			Comment le projet se positionne-t-il par rapport à l'offre existante et à venir ?
		C.2.1.6	Il entre en concurrence
		C.2.1.7	Il est complémentaire
		C.2.1.8	Il est novateur.
		C.2.1.9	De nouvelles compétences seront mises en place pour répondre à ces besoins.
	C.2.2	C.2.2.1.	Avez-vous établi un cahier des charges précis permettant de distinguer

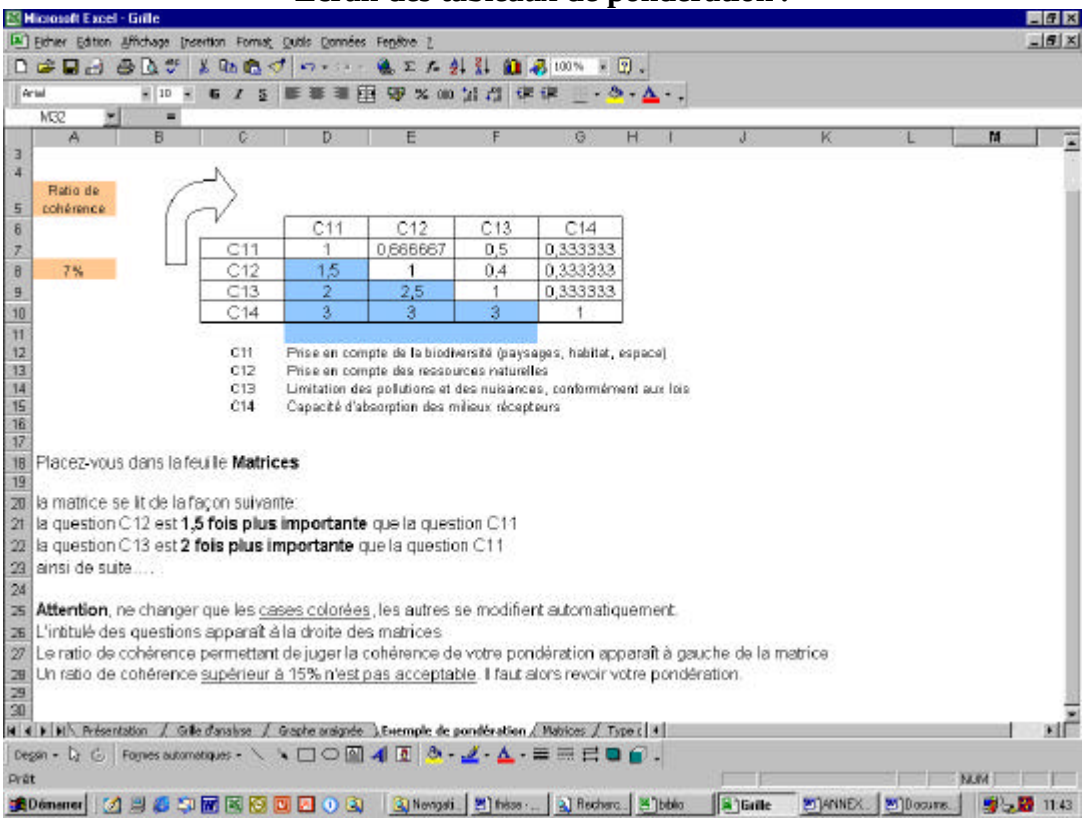
			clairement les produits et les services durables ?
			Le projet responsabilise les consommateurs dans le domaine de :
		C.2.2.2.	La qualité (normes iso)
		C.2.2.3.	L'environnement (Normes, labels, AB, Eco produits)
		C.2.2.4	L'information aux consommateurs est mise en place
		C.2.2.5	Vous incitez à la consommation de produits durables.
		C.2.2.6	Les produits locaux sont valorisés à l'échelle internationale.
		C.2.2.7	Le projet maintient la diversité territoriale des produits locaux
	C.2.3		Concernant les emplois dans le territoire du projet, il va :
		C.2.3.1.	en créer
		C.2.3.2.	en supprimer
		C.2.3.3.	être sans influence.
		C.2.3.4.	Des emplois stables seront remplacés par des emplois précaires.
		C.2.3.5	Le projet permet à des personnes en situation précaire de trouver un emploi stable à long terme.
		C.2.3.6	Le projet inclut des mesures susceptibles d'améliorer la capacité des personnes à s'adapter aux changements (formations, aides…).
		C.2.3.7	Le projet a une incidence sur la répartition géographique des emplois
	C.2.4.		Le projet prévoit :
		C.2.4.1	Des formations
		C.2.4.2	Des qualifications
		C.2.4.3	Une transmission des savoir-faire
	C.2.5.	C.2.5.1.	Le projet améliore l'organisation du temps de travail.
		C.2.5.2.	Il tient compte des temps de trajet
		C.2.5.3.	Il laisse du temps pour participer à une vie associative, culturelle, éducative.
	C.2.6.	C.2.6.1.	Le projet optimise les besoins en transport de personnes et de fret.
		C.2.6.2.	Des dispositions sont prises en vue de limiter les pollutions et les nuisances associées au projet.
C.3.	Développement social et humain		
	C.3.1.		Le projet facilite la valorisation de la personne grâce à des activités :
		C.3.1.1	Professionnelles
		C.3.1.2	Educatives (vie publique)
		C.3.1.3	Culturelles ou sportives
		C.3.1.4	Associatives ou bénévoles.
	C.3.2.		Le projet améliore le cadre de vie d'un point de vue sanitaire :
		C.3.2.1	En favorisant l'accès aux soins
		C.3.2.2	Par l'intermédiaire d'actions préventives et éducatives
	C.3.3.		Le projet améliore le cadre de vie d'un point de vue de la sécurité, de la prévention, grâce à des informations, une action éducative, en vue de prendre conscience des risques exacts et des précautions à prendre.

	C.3.4.		Les risques suivants sont pris en compte dans l'aménagement du territoire :
		C.3.4.1	Naturels
		C.3.4.2	Technologiques
		C.3.4.3	Sécurité routière
		C.3.4.4	Sécurité publique
		C.3.4.5	Vous tiendrez compte de la gestion des situations de crises.
	C.3.5.	C.3.5.1	Le projet participe à l'éducation citoyenne et populaire.
		C.3.5.2	Le projet favorise l'expression des cultures
		C.3.5.3	Il valorise leur diversité
		C.3.5.4	Il favorise les échanges et le dialogue interculturel
	C.3.6.	C.3.6.1	Le projet contribue à réduire la pauvreté, les exclusions, les discriminations
		C.3.6.2	Le projet développe la solidarité au sein de la population
		C.3.6.3	Le projet inclut des mécanismes d'intégration sociale
	C.3.7.		Le projet se montre innovant dans une optique de partage d'expérience et de participation au progrès général de la Connaissance Humaine.

Ecran de résultats agrégés et pondérés (graph araignée) :



Ecran des tableaux de pondération :



ANNEXE 7

Bilan des OQADD : fiches descriptives des outils et démarches (+ liste des personnes interrogées)

Outils de **Q**uestionnement et d'**A**nalyse des projets et politiques en matière de **D**éveloppement **D**urable (OQADD)

présentation de quelques démarches francophones (mai 2004)

Avertissement : Nous avons regroupé sous l'acronyme « OQADD » un certain nombre d'outils ayant pour vocation l'évaluation ou l'analyse, a priori ou a posteriori, des politiques locales par rapport aux critères de développement durable. Les intitulés des différents outils (grilles d'analyse, de questionnement, d'évaluation, etc.) illustrent la grande diversité de finalités de ces OQADD.

Bien que centrée sur la France, la recherche a été élargie aux autres espaces francophones, et en particulier à la Suisse, où un certain nombre d'expériences semblaient particulièrement intéressantes et où les initiatives tendent également à se multiplier (l'inventaire n'est cependant pas exhaustif en Suisse, et les expériences présentées ici le sont seulement à titre indicatif).

Quelques-unes de ces démarches sont brièvement détaillées dans l'inventaire dressé ci-après. Pour faciliter la lecture, les différents outils sont présentés sous la forme de fiches descriptives. Quelques démarches en cours de réalisation et susceptibles de déboucher rapidement sur des outils opérationnels ont été identifiées et citées (Grand Lyon, Canton de Genève, Conseil général de l'Essonne). Par contre, certaines collectivités ont refusé que soit évoqué le travail qu'elles ont pu mener : ces démarches ne sont donc pas mentionnées. Pour des raisons qui touchaient à notre objet d'études, les démarches d'évaluation des CPER n'ont pas non-plus été citées dans le présent inventaire. Il en va de même pour les démarches proposées par des Bureaux de consultants (La Calade – CSTB avec la démarche HQE²R, Sysiph' avec le logiciel Equitus, ou encore Auxilia). Enfin, certains OQADD qui ont servi de « matrice » pour d'autres ne sont cités qu'une fois lorsque les modifications amenées à l'outil n'étaient pas importantes (la grille du SGAR Franche-Comté ou la grille «Rouxel et Rist » ont par exemple été reprises à plusieurs reprises dans des contextes différents).

Les informations qui sont rapportées ci-après ont pour la plupart été validées par les personnes interrogées et dont les coordonnées sont mentionnées. Par contre, les fiches descriptives «grisées » (ou «bleutées ») n'ont pas encore été validées malgré les demandes faites : les informations qui y sont mentionnées sont donc à prendre avec prudence. Dans tous les cas, pour plus d'informations (et pour avoir accès aux outils eux-mêmes), il est recommandé de contacter directement les personnes ou services mentionnés.

Il est à noter enfin que ce document a été rédigé à l'intention des personnes qui ont bien voulu répondre à mes questions ou m'apporter des éléments d'informations dans le cadre de ma thèse, afin de leur donner un «retour » en guise de remerciements pour m'avoir accordé un peu de leur temps (ce document n'est pas destiné à être diffusé à une plus grande échelle). En espérant que cette ébauche de bilan servira à faciliter les échanges sur le difficile sujet de l'évaluation en matière de développement durable…

Présentation des grilles : Les grilles qui ont été retenues ont toutes un lien avec la problématique des politiques publiques locales. Toutes ne sont néanmoins pas issues d'un travail des collectivités: certaines ont été conçues par des organismes de tous types qui travaillent avec des collectivités.
Nous avons choisi ici de présenter les grilles en fonction de leurs commanditaire et/ou concepteurs : collectivités locales viennent en premier (municipalités, structures intercommunales, Conseils Généraux, Conseils Régionaux), organismes déconcentrés de l'Etat suivent ensuite, organismes de type associatif ferment la marche. Enfin, à titre indicatif, deux grilles ont été présentées concernant des « pays », dans le cadre des Contrats de Développement de la Région Rhône-Alpes (CDRA). Ces deux démarches sont mentionnées sans pour autant que nous ayons jugé nécessaire de systématiser la recherche sur ce genre de grilles à cet échelon (il est possible que des dizaines de grilles de ce type existent ou soient en cours de réalisation en France dans le cadre des démarches de type « contrat de pays »).
Enfin, la rubrique « commentaires » a été laissée dans la plupart des cas, à titre indicatif, avec les indications ou les modifications parfois proposées par les « relecteurs ».

Structures communales :

Organisme concerné :	***Commune d'Athis-Mons***		
Service :	Service Environnement	position hiérarchique :	Direction des services techniques
Contact :	Mme P. Goupile	fonction :	Directrice
		téléphone :	01 69 72 12 24 (standard)
date d'entretien tel :	-	courriel :	
Outil téléchargeable :	http://www.mairie-athis-mons.fr/agenda21/grille.htm		
Intitulé de l'outil :	***Grille de lecture développement durable***		
Date de création	1999 (?)		
Historique, contexte	Athis-Mons fut l'une des premières villes françaises à se lancer dans une démarche de type Agenda 21 local. La grille de lecture s'inscrit dans cette démarche. Elle avait pour objectif de permettre aux acteurs locaux de "se poser les bonnes questions avant de décider de l'opportunité de mise en oeuvre d'une action, d'un projet, d'un équipement", d' "habituer chacun à penser l'interactivité avec les autres, avec ce qui se passe ailleurs". Elle devait également "aider à promouvoir une culture commune du développement durable, permettre à tous les acteurs de n'oublier aucune conséquence de leurs actions". La grille a été testée notamment sur le projet de tramway, et il a été également présenté à la population.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille, tout comme l'Agenda 21, sont aujourd'hui en *stand by.* Impossible d'avoir des informations, les personnes en charge de la démarche ayant disparu des services (fin des contrats emplois jeunes). La grille ne sert visiblement plus…		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets, actions, équipements.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Chargés de mission développement durable + retour des services utilisateurs		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante, questionnement en amont, et éventuellement évaluation a posteriori et/ou in itinere.		
Utilisateurs de la grille	Les services, porteurs de projet + CM développement durable. Mise à disposition des associations…		
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation (à confirmer)		
Forme de la grille	Grille sous forme de tableau avec des thématiques et des questionnements récurrents pour chaque thématique (types d'impacts du projet, où et quand, implication de la population et propositions)		

Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 6 thèmes (environnement, social, santé, emploi et économie, sécurité, éducation) et 62 sous-thèmes (domaines; ex : air, énergie, transports, eau, déchets, etc.)
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Peu de données, du fait du départ des responsables techniques. Le changement politique à la tête de la Commune a visiblement entraîné un abandon progressif des démarches liées à l'Agenda 21. Dans un document du MATE, Catherine Riou précise que la grille a été présentée à la population et testée sur le projet de tramway : les services l'avaient alors trouvé trop complexe.

Organisme concerné :	***Commune de Vevey (CH)***		
Service :	Coordinateur Agenda 21	position hiérarchique :	Direction de la culture, de la jeunesse et des sports
Contact :	M. M. Bloch	fonction :	Coordinateur Agenda 21
		téléphone :	(0041) 21/925 53 63
date d'entretien tel :	*26/01/04*	courriel :	michel.bloch@vevey.ch
Outil téléchargeable :	http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/Agenda21_Grille_analyse.pdf		
Intitulé de l'outil :	***Grille de lecture pour l'analyse des projets et préavis***		
Date de création	1998		
Historique, contexte	La grille a été très tôt mise en place, le travail a été initié dès l'impulsion de l'Agenda 21 local : la grille a fait l'objet d'un groupe de travail spécifique de l'Agenda 21 local. Parti d'un bilan réalisé pourle CES de Genève et présentant différentes grilles, le groupe de travail a remanié les grilles existantes afin de créer ses propres critères, ses propres questionnements. Le questionnement est volontairement resté simple et concis car il est systématique et s'applique à chaque projet avant d'être transmis à l'exécutif (le questionnaire doit donc être léger) : il y a onze grandes questions auxquelles les porteurs de projet sont invités à répondre par oui ou par non en argumentant. Il s'agit surtout de développer une réflexion systématique et de nouveaux réflexes (approche plus transversale et ouverte vers le long terme).		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et systématiquement utilisée par les services et les porteurs de projets.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets de tous types et préavis.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Construction de la grille par l'un des groupes de travail de l'Agenda 21, comprenant des élus, des membres des services, des organismes de la société civile et des citoyens (+accompagnement par un consultant - Corinne Blanchet).		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Il ne s'agit pas à priori d'évaluation, mais bien de questionnement très en amont des projets (ex-ante).		
Utilisateurs de la grille	Services, porteurs de projets.		
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, donc pas d'agrégation.		
Forme de la grille	Onze questions		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 4 dimensions (cohérences sur le plan économique, social, environnemental, développement durable) et 11 questions.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, aspects positifs : grille co-construite, très simple et facile à utiliser, systématique. La grille a également permis de développer des réflexes et une meilleure compréhension du concept de développement durable, tant par les élus que pas les techniciens. Cela a permis également un meilleur contrôle du législatif sur l'exécutif sur certains plans, en obligeant à argumenter sur certains points. Inconvénients, limites : la grille laisse pas mal de place à la subjectivité de celui qui l'instruit et peut être assez facilement "détournée"		

Organisme concerné :	***Commune de Gryon (CH)***		
Service :	Greffe municipal	position hiérarchique :	Direction

Contact :	Mme E. Nater	fonction :	Secrétaire municipale
date d'entreti en tel :	*22/01/04*	téléphone : courriel :	(0041) 24/498 11 82 greffe.municipal@gryon.ch
Outil téléchargeable :	*http://www.chablais.ch/www.gryon.ch/image/pdf/grille_de_lecture.pdf*		
Intitulé de l'outil :	***Grille de lecture pour l'analyse de projets et préavis /rapport-préavis***		
Date de création	2001		
Historique, contexte	Historique : http://www.gryon.ch/index.php?SESSID=5ecd4a00e6295b5a7021757beb7dea2c La grille d'analyse a été créée en 2001 dans le cadre du lancement de la démarche d'Agenda 21 local (2001). L'une des premières taches du groupe de travail Agenda 21 a consisté à construire cette grille (le groupe étant constitué d'élus, de techniciens, de divers organismes et de citoyens volontaires). La grille reprend le modèle de Vevey, avec quelques adaptations sur le fond (adaptation au contexte local) et sur la forme (logiciel excel avec système de notations, pondérations, représentations graphiques). Elle s'applique sensiblement dans le même contexte, avant que les projets soient transmis entre exécutif et législatif. La grille est ainsi au cœur du projet d'Agenda 21 local, puisque chaque projet important fait l'objet d'une évaluation (évaluation menée par le groupe de travail qui est lui-même ouvert à tous les citoyens).		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et couramment utilisée. Elle est également évolutive et "perfectible"		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Tous les projets importants de la municipalité (hors projets de type "mise aux normes")		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Construction de la grille et pondération des enjeux et critères réalisés par le groupe de travail Agenda 21, courant 2001.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante, en amont des projets.		
Utilisateurs de la grille	Notations par le groupe de travail Agenda 21 (élus, services, citoyens)		
Agrégation, représentations graphiques	Agrégation des données et représentation graphique de l'équilibre entre les trois piliers du développement durable (pondération et notations par le groupe de travail).		
Forme de la grille	Questionnement sous forme de tableau excel		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : Trois dimensions (triptyque économie, social, environnement) et 16 questionnements		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages : Construction de la grille participative, évaluation participative à ses différents stades (notation, pondération), représentation graphique pédagogique. Facile d'utilisation et d'instruction. La grille a également permis de développer des réflexes et une approche plus globale, tant au niveau des services que des élus. Bonne appropriation de l'outil, utilisation quasi systématique pour les projets importants. Limites, difficultés : Grille un peu simple et imprécise, laissant pas mal de place à la subjectivité des évaluateurs.		

Organisme concerné :	***Ville de Marseille***		
Service :	Direction de la Qualité de Vie Partagée	position hiérarchique :	Secrétariat Général
Contact :	M. Jean-Charles Lardic Mme C. Ramos	fonction :	Directeur
date d'entretien tel :	*23/01/04 (Mme Ramos)*	téléphone : courriel :	04 91 55 48 90 sgm-environnement@mairie-marseille.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse des projets et actions (//développement durable)***		
Date de création	2002, encore en cours de modif		

Historique, contexte	La grille a été construite à partir de plusieurs outils existants. La première version a été créée en interne par la Direction de la Qualité de Vie Partagée pour aider les porteurs de projets (en interne aux services, puis de manière plus large ensuite) à se poser les bonnes questions en matière de développement durable dès les phases amont des projets. L'utilisation de la grille est pour l'instant plutôt vouée à une utilisation interne, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la modernisation de l'administration. La phase de test s'est limitée pour l'instant à quelques actions de la Direction de la Qualité de Vie Partagée.
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est provisoire, encore en construction. Deux évolutions sont prévues : sur le fond, une amélioration des critères socio-économiques (après phase de test par d'autres services, prévue pour 2004), et sur la forme, un projet de logiciel devrait voir le jour pour faciliter l'instruction de la grille par les porteurs de projets. Réflexions en cours sur l'usage de la grille : comment « accrocher » les gens sur son intérêt et comment rendre l'instruction conviviale.
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Plutôt les projets de la ville, dans les phases amont de conception
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Travail interne à la Direction de Qualité de Vie Partagée. Tests prévus cette année dans d'autres services pour consolider la grille et les critères socio-économiques (une dizaine de projets à tester) + coopération avec le service informatique pour l'informatisation.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante pour l'instant, avec la volonté d'orienter l'outil vers un suivi des actions in-itinere pour mesurer l'évolution de la prise en compte des préoccupations de développement durable dans les projets
Utilisateurs de la grille	Les services dans un premier temps. Les porteurs de projet du territoire à l'avenir (diffusion de l'outil)
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation à proprement parler pour l'instant, mais une représentation graphique permet de situer le degré de réponse à chaque question.
Forme de la grille	Questionnaire à instruire par argumentation. Il s'agit également à chaque fois d'identifier le degré d'impact (positif ou négatif) du projet, ainsi que les marges possible d'évolution d'une meilleure prise en compte du critère.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 6 dimensions (4 pour "approche systémique" : environnement-cadre de vie, conditions de vie, lien social, viabilité économique, et 2 pour les "principes du développement durable" : gouvernance, principes et démarches pour une durabilité) et 36 thèmes (6 thèmes par dimension).
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	

Organisme concerné :	***Ville de Grenoble***		
Service :	Environnement	position hiérarchique :	
Contact :	Mme I. Berthone-Bayer	fonction :	Chargée de mission
		téléphone :	04 38 37 22 51
date d'entretien tel :	02/04/04	courriel :	mailto:isabelle.bertone-bahier@ville-grenoble.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille de critères de développement durable***		
Date de création	1998		
Historique, contexte	Le travail a été initié assez tôt (1998) au sein de la mairie de Grenoble dans le cadre d'un projet d'Agenda 21 local. Une grille simplifiée de critères du développement durable a été mise au point en partenariat entre le service environnement et plusieurs bureaux d'études. La grille a permis de faire un bilan des actions menées par la collectivité au regard des critères du développement durable, suite à un travail (entretien) avec les différents chefs de services. Cette analyse des politiques publiques faisait partie de l'état des lieux préalable au lancement de la démarche Agenda 21 (analyse qui s'accompagnait d'une enquête auprès des acteurs et d'une enquête auprès de la population). Ce premier bilan a fait l'objet d'une publication interne, mais le projet d'Agenda 21 local ayant été relégué à plus tard, il a été utilisé dans le cadre de la réalisation du PLU, et plus particulièrement la rédaction du PADD.		

Etat d'avancement (février 2004) :	La grille n'est plus vraiment utilisée, mais les résultats de l'analyse des politiques publiques a servi pour relancer la démarche d'Agenda 21 en 2003. La grille pourrait prochainement servir de base pour construire un outil d'analyse plus fouillé des projets portés par la ville (à l'intention des porteurs de projets).
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Politiques publiques et outils structurants (contrat d'agglo, POS, etc.) auxquels la collectivité est associée plus ou moins directement.
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille a été construite par le service environnement et deux bureaux d'études.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-post dans son état actuel (identification et évaluation d'actions existantes). Eventuellement ex-ante à l'avenir si la grille est adaptée comme outil d'analyse des projets.
Utilisateurs de la grille	Service environnement, bureaux d'études. En partenariat avec les chefs de services.
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation, ni de représentations graphiques.
Forme de la grille	Simple énumération de principes et de dimensions du développement durable (pas de questions précisément formulées)
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 4 domaines (critères environnementaux, économiques, sociaux + gouvernance) et 19 critères.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	

Structures intercommunales

Organisme concerné :	***Communauté d'agglomération du Val d'Orge***		
Service :	Mission Agenda 21	position hiérarchique :	Directement rattaché à la DG
Contact :	Mme J. Rolland + Mlle Sandrine Maillet (APDD)	fonction :	Chargée de mission
		téléphone :	01 69 72 12 24
date d'entretien tel :	*20/01/04 (+ S. Maillet le 14/01/04)*	courriel :	j.rolland@agglo-valdorge.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse développement durable***		
Date de création	2002		
Historique, contexte	La grille d'analyse s'inscrit dans la démarche globale d'Agenda 21 local initiée en 2001, peu après la création de la Communauté d'agglomération. Une démarche de co-construction d'une vision locale du développement durable a été lancée, avec des visites de terrain et des journées de formation action touchant plus de 100 personnes, élus et techniciens des six communes et de l'AVO. Une série d'entretiens a également permis de dégager les enjeux prioritaires et de dresser un état des lieux. La grille d'analyse a été construite par les bureaux de consultants à partir de ce travail, suite à une demande des services (afin de clarifier la vision, rendre le concept plus opérationnel). Les élus ont validé la demande en mai 2002 (comité de pilotage). La grille a été testée en premier lieu sur quatre projets pilotes menés dans le cadre du contrat d'agglomération.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a été testée et validée sur le terrain. Son utilisation à l'avenir reste à préciser.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets à venir ou actions en cours (réflexion en cours pour faire évoluer la grille en outil de suivi des actions ou projets)		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Par les bureaux d'étude (Corinne Blanchet – ADAGE) et la mission Agenda 21, en s'appuyant sur la démarche de concertation visant à construire une vision commune du développement durable sur le territoire).		

Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-post et ex-ante (in itinere à l'avenir ?)
Utilisateurs de la grille	Les services concernés par le projet, avec l'accompagnement de la mission Agenda 21 (+ retour aux élus)
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation. Représentation sous forme de tableau avec le niveau de réponse à chaque critère.
Forme de la grille	Tableau
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : Quatre thèmes (préservation des ressources et protection de l'environnement, dynamique économique, satisfaction des besoins humains et solidarité, pratiques durables de gouvernance locale) et 25 sous-thèmes (critères)
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Aspects positifs : Un portage politique plutôt fort, des discussions et des échanges très riches dans le cadre des cellules techniques chargées de l'utilisation de la grille. Aspects négatifs : (d'après Sandrine Maillet) Une démarche d'analyse assez lourde, qui nécessite du temps et de l'investissement personnel alors même que l'exercice n'est jamais considéré comme une priorité, il vient s'ajouter au travail habituel (risque d'être vécu comme une surcharge)

Organisme concerné :	***Communauté d'Agglomération de Bayonne Anglet Biarritz (BAB)***		
Service :	Mission du développement durable	position hiérarchique :	Directement rattachée à la Direction Générale
Contact :	Mme C. Courrèges	fonction :	Responsable
		téléphone :	05 94 44 72 95
date d'entretien tel :	*19/01/04*	courriel :	c.courreges@agglo-bab.fr
Outil téléchargeable :	-		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse des projets au travers des critères du développement durable***		
Date de création	1ère ébauche 2001		
Historique, contexte	La grille est basée sur le travail réalisé par la Communauté urbaine de Bordeaux, dans le cadre d'un stage ADEME. Au travers d'échanges d'expériences entre les deux collectivités, elle fut ensuite adaptée par la Mission développement durable pour une utilisation par les services et testée sur un projet de ZAC. et présentée aux services. Une période de test de la démarche devait être engagée afin de faire évoluer la grille et la renforcer. Après de bons échos en interne, la démarche a été suspendue faute de portage par la nouvelle mandature.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a évolué suite au travail de l'Ademe Aquitaine, et c'est aujourd'hui la grille de l'Ademe qui sert de référence.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets communautaires de tous types (aménagement urbain, infrastructures,…)		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	En interne par la Mission développement. Un aller-retour a été fait avec les ~~autres~~ directeurs et chefs de services pour valider ou consolider la grille.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante, très en amont des projets (mais une fois la décision prise de faire le projet, afin d'améliorer les pratiques et la conception), éventuellement ex-post ou in-itinere (évaluation et suivi)		
Utilisateurs de la grille	Services, chefs de services et de projets (avec assistance de la mission développement durable)		
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation ni représentations graphiques pour l'instant		
Forme de la grille	Tableau de critères + exemples de thématiques		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux parties distinctes : 1) contexte du projet, et 2) prise en compte de l'environnement et du développement durable. Dans la partie 2), il y a deux sous-niveaux, avec au total 3 thèmes (environnement, économie, social) et 15 sous-thèmes déclinés en "éléments concernés", contraintes existantes", "impacts du projet", évaluation de l'impact", "observations, solutions envisagées"		

Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	

Organisme concerné :	***Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB)***		
Service :	Direction du développement durable et de l'écologie urbaine	position hiérarchique :	Non rattaché à la DG, rattaché au pôle Aménagement et Développement
Contact :	M. A. Boudeau	fonction :	Directeur
		téléphone :	05 56 99 85 81
date d'entretien tel :	*14/01/04*	courriel :	aboudeau@cu-bordeaux.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse des projets au regard des principes du développement durable***		
Date de création	2000		
Historique, contexte	La grille d'analyse est un projet assez précurseur pour l'époque, initié par la Direction du développement durable et de l'écologie urbaine, avec un portage technique fort mais pas vraiment de portage politique. Cette grille est une création ex nihilo, sans modèle, donc non retravaillée et non adaptée. La grille a été élaborée en interne par la Direction du développement durable et de l'écologie (à partir de modèles existants, puis retravaillée et adaptée). Elle a ensuite été testée par quelques services. Accueillie par les services avec un certain intérêt (mais sans non plus grand enthousiasme), la grille a finalement manqué d'appui politique pour s'imposer.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Cette grille a été qu'expérimentée et n'a donc jamais été utilisée en grandeur nature, hormis par d'autres collectivités (le B.A.B. par exemple : Biarritz-Anglet-Bayonne). La grille a été reprise et complétée également par l'Ademe Aquitaine. La grille est opérationnelle mais n'est pas utilisée pour l'instant. Toutefois, dans le cadre de la Charte, en cours d'élaboration, il est prévu de relancer cette grille et donc de la soumettre à l'examen des élus en profitant des travaux menés avec l'Association des Communautés Urbaines de France sur l'évaluation des projets.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Ex-ante. Aide à la décision, essentiellement en amont des projets (d'aménagement notamment), une fois la décision prise de faire le projet (outil d'aide à la prise en compte du développement durable, et surtout de la partie environnementale).		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	En interne à la Direction du développement durable et de l'écologie urbaine. Ensuite un groupe de travail s'est tenu en partenariat avec l'Ademe afin de faire évoluer l'outil.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-ante, très en amont des projets (mais une fois la décision prise de faire le projet)		
Utilisateurs de la grille	Services, avec l'appui de la direction du développement durable et de l'écologie		
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation, pas de représentation graphique		
Forme de la grille	Questionnement		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux parties distinctes : 1) contexte du projet, et 2) prise en compte de l'environnement et du développement durable. Dans la partie 2), il y a deux sous-niveaux, avec un questionnement identique pour chaque second sous-niveau (ex : thème environnement : sous-thème milieux naturels : le projet a-t-il un impact sur les milieux naturels ? Les milieux naturels ont-ils une influence sur le projet ? Quelles sont les solutions envisagées ?). Au total, 3 thèmes (environnement, économie, social) et 15 sous-thèmes + 45 questions (impacts/influences/solutions) + environ 100 sous-questions illustratives		

Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	

Organisme concerné :	***Communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral***		
Service :	Mission développement durable	position hiérarchique :	rattachée à la DG
Contact :	Mme Audrey Leclercq (+ M. J-B. Picheral) Mme Hélène Combe (Consultante : Extra-Muros)	fonction :	Chargée de mission (+directeur)
		téléphone :	03 28 62 71 58
date d'entretien tel :	*27/01/04 (A. Leclercq)*	courriel :	audrey.leclercq@dgl.cc
outil téléchargeable:	non		
Intitulé de l'outil :	***Grille de questionnement développement durable***		
Date de création	2000-2001		
Historique, contexte	La "grille" a été conçue à l'origine dans la perspective de l'évaluation à mi-parcours de l'avancement du contrat d'agglomération (qui se trouve être également l'Agenda 21 de la Communauté urbaine de Dunkerque). La grille a été bâtie dans le but de favoriser l'émergence dans le Contrat d'agglomération de projets prenant en compte le développement durable : il s'agit donc davantage d'une grille d'aide à la prise en compte des critères de développement durable dans les projets qu'une évaluation stricto sensu. L'objectif était de pouvoir rendre compte de l'avancée de la prise en compte des critères du développement durable dans les projets, de manière visuelle, à partir d'un outil de questionnement assez simple. Un autre objectif était, par l'intermédiaire de la grille de questionnements, de favoriser les échanges entre les différents acteurs du territoire dans un esprit de plus grande transversalité, avec également un objectif pédagogique (rendre le développement durable plus concret). La grille est en fait un "pense-bête" permettant d'alimenter un débat collectif. Il ne s'agit pas d'une grille fermée qu'il s'agirait d'instruire d'un point de vue technique.		
	La grille en tant que telle n'est qu'une partie de l'outil, elle est notamment complétée pour chaque projet par un schéma de progrès permettant de visualiser les avancées et de recadrer les objectifs au fur et à mesure, dans une logique itérative.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et couramment utilisée par les services dans le cadre de projets divers ; elle sert comme base de questionnement dans le cadre de groupes de travail pluridisciplinaires.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets divers de la Communauté urbaine, le plus souvent à la demande des acteurs ou porteurs de projet (pas systématique). Les 10 plus importants projets du Contrat d'Agglo (Agenda 21) ont systématiquement été questionnés à travers cette démarche.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille de base a été proposée par un Bureau de consultants (Extra-Muros), puis retravaillée en interne avec différents services de la collectivité et acteurs du territoire (une centaine de personnes mobilisées), avec des phases de tests, des propositions d'amélioration, etc. (environ 6 mois). + travail d'une Agence de communication pour rendre le document plus attractif.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt en aide à la décision en amont des projets, mais permet également le suivi des projets en cours de réalisation et/ou de fonctionnement.		
Utilisateurs de la grille	La grille sert de support méthodologique pour alimenter un travail de questionnement collectif et de fixation d'objectifs. En général vingt à trente personnes d'horizons très divers participent au questionnement du projet, assurant ainsi une certaine transversalité des points de vue et un débat sur la manière de poser les questions et surtout sur les éléments de réponse apportés (ces éléments pouvant grandement changer selon l'appréciation de chacun).		
Agrégation, représentations graphiques	Pas vraiment d'agrégation à partir de la grille, mais des objectifs sont fixés avec différents niveaux (paliers) qu'il faut atteindre à court, moyen et long terme (5 paliers en général) sur les 4 premiers des 14 thèmes (les "clés d'entrée"). Le schéma en araignée, représentant les quatre domaines du développement durable (gouvernance, dvpt économique pluriel, cohésion sociale, environnement) permet de faire un état des lieux du projet à l'instant T et une projection dans le futur d'un projet plus abouti.		
Forme de la grille	Questionnements.		

Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 14 axes (gouvernance, dvpt économique pluriel, cohésion sociale, environnement + transversalité, articulation des échelles géographiques et temporelles, subsidiarité, optimisation des moyens, précaution et prévention, responsabilisation, réversibilité, droit à l'initiative, conduite de projet, évaluation/capitalisation) et 44 questions (déclinables et adaptables, dont 24 questions dans les 4 premiers axes "clés d'entrée").
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages/inconvénients : la grille en tant que telle n'est qu'un support à la discussion, et tout l'intérêt de la démarche repose sur l'idée d'une co-production de l'analyse et du questionnement à partir de cette grille. L'avantage est donc que la grille peut-être adaptée à une multitude de projets et de contextes, mais l'inconvénient réside dans le fait qu'il faut avoir un certain savoir faire, et notamment une grande expérience de l'animation pour pouvoir rendre la grille opérationnelle et pertinente. La grille en tant que telle a les mêmes défauts et avantages que les autres grilles si elle est laissée dans les mains du porteur de projet seul (elle est même plutôt moins facile à manier que la plupart des autres grilles). L'essentiel est davantage dans l'animation et le savoir-faire que dans la grille elle-même.

Organisme concerné :	***Communauté urbaine de Lille (Lille Métropole)***		
Service :	Service développement durable	position hiérarchique :	Rattaché à la Direction du Cadre de vie
Contact :	Mme A. Dalloz	fonction :	Chargée de mission
		téléphone :	03 20 21 21 24
date d'entretien tel :	*27/01/04*	courriel :	adalloz@cudl-lille.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Critères de qualité des projets MIEL***		
Date de création	2001-2002		
Historique, contexte	La grille s'inscrit dans un contexte un peu particulier puisqu'elle sert à sélectionner des projets de renouvellement urbain intégrant autant que possible les critères du développement durable. L'idée a été lancée par l'élue en charge du développement durable de la Communauté urbaine afin de faire émerger assez rapidement des projets concrets et visibles, en parallèle à la démarche de plus longue haleine d'Agenda 21 local. La grille de critère est donc intégrée à une cahier des charges dans le cadre d'un appel à projet concernant le renouvellement urbain durable : l'idée était de développer des bâtiments intégrant la HQE mais allant également plus loin sur les critères socio-économiques, tant dans la construction que dans le fonctionnement des bâtiments. Chaque projet a dû se positionner clairement dans le cadre de la grille proposée. Une douzaine de projets ont été retenus et sélectionnés en fonction des réponses qu'ils apportaient à l'ensemble des questions posées dans la grille (parmi d'autres critères, comme la répartition géographique des projets par exemple)		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a été utilisée dans le cadre de l'appel à projet. La grille pourrait également être utilisée pour le suivi de chaque projet, elle pourrait servir de base pour la formulation d'indicateurs, d'objectifs, notamment lors de la formulation des cahiers des charges spécifiques à chaque projet.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Choix des projets par le groupe d'expert chargé de la sélection + aide au montage de projets pour les porteurs de projets.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Construction d'une première ébauche assez exhaustive et complexe en interne au Service développement durable, présentée ensuite sur les différents territoires lors de réunions d'informations sur l'appel à projet. Ces réunions ont permis de faire évoluer la grille en fonction des remarques. Les services ont également été consultés en interne pour donner leur avis sur la grille.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-post, avec volonté de faire évoluer l'outil vers une évaluation in-itinere pour chaque projet…		
Utilisateurs de la grille	Les porteurs de projet en amont, pour préparer leurs projets, mais surtout le groupe d'experts recruté pour l'évaluation des projets.		
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, pas d'agrégation.		
Forme de la grille	Tableau avec énumération des critères.		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : 4 axes (Economie, social, environnement, gouvernance), 15 thèmes (par exemple pour le social : utilité social/cohésion, accessibilité et mobilité, cadre de vie) et 47 objectifs.		

Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, points positifs : La grille a permis de formuler plus précisément les objectifs de développement durable, elle est adaptée aux projets de renouvellement urbain, les retours ont été positifs de la part de la plupart des acteurs (aspect pédagogique et communicant de la grille fortement mis en avant). Construction assez coopérative.

Organisme concerné :	***Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon)***		
Service :	Mission Agenda 21	position hiérarchique :	Rattachée à la DG / DPSA
Contact :	Mlle N. Mabille	fonction :	Chargée de mission
		téléphone :	04 78 63 46 33
date d'entretien tel :	-	courriel :	nmabille@grandlyon.org
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille de questionnement développement durable*** *(démarche en cours)*		
Date de création	2004 - démarche en cours		
Historique, contexte	La grille de questionnement développement durable s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 21 local du Grand Lyon, initié avec la création d'une Mission Agenda 21 dans le courant de l'année 2003. Le travail de construction de la grille d'analyse est la première mission confiée au groupe des correspondants développement durable du Grand Lyon piloté par la Mission Agenda 21 (correspondants nommés dans les différents services). Débuté en décembre 2003, le travail du groupe est encadré par un bureau de consultants (ABCD Durable) et devrait déboucher sur la création d'une grille de questionnement reflétant la vision partagée que les services se font du développement durable. Une phase de test est prévue dans le courant du printemps 2004. La grille devrait permettre de développer des réflexes en matière de développement durable dans la gestion et le suivi des projets.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Démarche en cours, réunions régulières. L'outil devrait être testé dans les mois à venir, puis validé d'ici l'été 2004.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Programmes, projets, actions.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Correspondants développement durable à l'intérieur des services + validation politique en cours de démarche (accompagnement d'un consultant : ABCD). La société civile pourrait être partiellement consultée avec la participation au groupe de travail de membres du Conseil de développement du Grand Lyon.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	ex-ante, ex-post et in-itinere		
Utilisateurs de la grille	Services du Grand Lyon, porteurs de projets		
Agrégation, représentations graphiques	A déterminer		
Forme de la grille	Questionnement à instruire par les porteurs de projet.		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : un premier niveau découpé en trois domaines (principes et valeurs, finalités, modes de faire) divisés en 21 principes (respectivement 4, 9 et 8 critères). Les critères sont déclinés en fiches-questions, illustrées par des exemples ou des questions plus précises, qui permettent à chaque porteur de projet d'évaluer le niveau de prise en compte des critères en question dans son projet. Les marges de progression doivent ensuite être identifiées, et des indicateurs formulés.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)			

Conseils généraux, régionaux, cantons

Organisme concerné :	***Canton de Genève (CH)***		
Service :	Service du développement durable	position hiérarchique :	Département de l'intérieur, de la culture et de l'environnement
Contact :	M. A. Epalle	fonction :	Responsable du Service
		téléphone :	(0041) 22 327 34 12

date d'entretien tel :	*14/01/04*	courriel :	Alexandre.Epalle@etat.ge.ch
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	*Démarche en gestation*		
Date de création	démarche prévue pour le second semestre 2004		
Historique, contexte	L'Agenda 21 du Canton de Genève est encadré depuis 2001 par une loi sur l'action publique en vue d'un développement durable, qui précise dans l'un de ses articles que l'ensemble des politiques publiques doit converger vers le développement durable. La grille d'analyse des projets et politiques est donc un outil qui s'inscrit dans cette logique de convergence. La volonté du service du dd est de faire avancer les choses de la manière la plus participative possible, afin d'impliquer au maximum les services et les futurs utilisateurs de la grille dans une logique d'appropriation du concept et de l'outil. Chaque secteur, chaque service devrait dans l'idéal avoir un outil différent, spécifiquement approprié.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Pour l'instant la démarche n'est pas lancée, en gestation. Le travail en interne pourrait voir le jour d'ici la fin de l'année.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets actions, programmes, politiques.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	A déterminer (volonté de travailler avec le maximum de services, service par service afin d'adapter les grilles à la réalité de chaque thématique, en évitant de faire une grille unique pour toute l'administration)		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	A déterminer		
Utilisateurs de la grille	A déterminer - à priori les porteurs de projet, dans le cadre d'un groupe pluridisciplinaire		
Agrégation, représentations graphiques	A déterminer		
Forme de la grille	A déterminer		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	A déterminer		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)			

Organisme concerné :	***Conseil Général Essonne***		
Service :	Mission développement durable	position hiérarchique :	rattaché à la DGS
Contact :	M. S. Aguilar	fonction :	Chargé de mission
		téléphone :	01 60 91 94 42
date d'entretien tel :	*16/01/04*	courriel :	saguilar@cg91.fr
Outil téléchargeable :	*Non mais envisagé fin 2004*		
Intitulé de l'outil :	*Démarche en cours - grille d'évaluation des politiques publiques*		
Date de création	2004 - en cours		
Historique, contexte	Le projet de grille d'analyse s'inscrit dans le contexte de l'Agenda 21 du département de l'Essonne, initié en mars 2002 et concrétisé par la création d'une mission chargée de l'élaboration, de la mise en oeuvre et du suivi de l'Agenda 21. Un travail a été mené sur la question de l'observation du territoire, avec l'existence de plusieurs observatoires par "métiers". Ce travail d'observation et d'enquête de perception est complété par la réalisation d'une grille d'évaluation des politiques publiques. Le travail de grille d'analyse est piloté par les missions développement durable et contrôle de gestion-méthodes, en partenariat avec un consultant. Tous les services sont impliqués dans la création de cet outil, via des correspondants volontaires. En complément du travail interne d'évaluation, l'Agenda 21 définit l'installation d'une instance participative (l'observatoire des engagements) , en charge de son suivi et de son évaluation.		
Etat d'avancement (février 2004) :	214 critères ont été proposés par les services, un travail de sélection et d'organisation de critères transversaux est en cours de validation par la direction générale afin de formaliser la grille et la tester dans le courant de l'année 2004 sur les réalisations, objectifs et politiques publiques de		

	l'Agenda 21.
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	3 objets d'évaluation sont identifiés : 1/Politiques publiques selon des critères de réussite et indicateurs d'impacts, 2/Objectifs stratégiques avec des critères et indicateurs de résultats, 3/ Opérations – actions selon les modes opératoires et des indices de réalisation
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Pendant la phase d'élaboration de l'Agenda 21, un atelier du DD a défini, en 5 mois, le cahier des charges d'une grille d'évaluation des politiques publiques. Un séminaire des cadres a été consacré à cette question, en septembre. Le cadre méthodologique a ensuite été développé et formalisé en partenariat avec les services et un consultant, pendant 6 mois. Un comité de pilotage de 5 personnes anime un groupe de projet composé de 40 représentants volontaires de toutes les directions qui s'est réuni à 5 reprises pour formuler des propositions et valider les étapes d'avancement
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-post, in itinere, ex-ante, d'une part en interne au sein des services départementaux et d'autre part dans l'observatoire participatif des engagements de l'Agenda 21 en charge du suivi et de l'évaluation de chaque édition annuelle.
Utilisateurs de la grille	1/ Politiques publiques : les élus départementaux et la direction générale 2/ Objectifs stratégiques : chaque DGA et la direction générale en formation collective 3/ Opérations-actions : Les services, les pilotes de projet. + L'observatoire participatif des engagements dispose de tous les documents de synthèse établis pour les élus.
Agrégation, représentations graphiques	maquette en cours de validation
Forme de la grille	- 214 Critères et Indicateurs pour les politiques sectorielles - Sélection de 22 critères d'impact des politiques et 48 indices synthétiques de résultats répondant aux objectifs du développement durable pour une évaluation transversale de l'ensemble des politiques départementales
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	3 niveaux d'évaluation 1/ Politiques publiques 1.1. 4 axes de l'Agenda 21 (agrégation de politiques publiques en faveur d'un développement durable) 1.2. 10 politiques sectorielles départementales (cadre actuel de l'organisation et du budget départementaux) 2/ 21 Objectifs stratégiques de l'Agenda 21, 3/ 120 engagements de l'Agenda 21, Opérations – actions selon les modes opératoires et des indices de réalisation
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	difficultés : - du passage d'une culture de contrôle de gestion à celle de l'évaluation, plus large avec une dimension qualitative et conceptuelle supplémentaire, - pédagogique pour justifier un travail supplémentaire de calcul et de renseignement de la grille, - inhérente au changement, résistance, crainte de la transparence, etc. - de rendre simple et lisible la complexité, - de traduction politique d'un outil technique présentant un risque de dérive technocratique

Organisme concerné :	***Conseil Régional Centre***		
Service :	Direction Environnement	position hiérarchique :	
Contact :	M. C. Gonzalez Mme N. Matthias	fonction :	Directeur Chargée de mission
		téléphone :	02 38 70 31 65
date d'entretien tel :	19/02/04 (Mme N. Mathias)	courriel :	Nathalie.MATHIAS@regioncentre.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse de la prise en compte du développement durable***		
Date de création	2003		
Historique, contexte	La grille a été construite dans le cadre de la rédaction de la "charte régionale de développement durable " de la Région Centre, initiée en 2002. L'objet de la grille était dans un premier temps de permettre une certaine appropriation du concept par les agents du Conseil Régional (démarche de construction participative de l'outil), avant d'identifier les bonnes pratiques et les marges de progrès dans les différentes politiques du Conseil Régional (dans l'optique de la charte). Une quarantaine de personnes ont participé à la construction de l'outil d'analyse, et toutes les politiques de la Région ont été passées au crible du questionnaire. L'instruction de la grille s'est faite en partenariat entre la Direction de l'Environnement et les responsables des autres Directions.		

Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a été utilisée pour passer au crible l'ensemble des politiques du Conseil Régional. Les bonnes pratiques ont pu être identifiées, les marges de progrès restent à creuser.
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Politiques, programmes, projets…
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Une quarantaine de membres des services ont participé à la construction, avec des séances de travail en commun (type métaplan, encadrement par un bureau de consultants : ABCD - Durable). La construction de la grille et la phase d'évaluation ont duré au total environ 18 mois.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	ex-post pour l'instant (analyse des politiques existantes)
Utilisateurs de la grille	Direction environnement + Directions responsables de chaque politique ou projet
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation ni de représentation graphique
Forme de la grille	Grille d'analyse avec 18 critères. Pour chaque critère, il s'agit d'identifier si la dimension est prise en compte, d'identifier les bonnes pratiques, les marges de progrès possibles.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 4 dimensions (économique : territoire attractif, social : territoire solidaire, environnementale : territoire équilibré, + méthode) et 18 critères
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Points positifs : démarche co-produite en interne, dans une logique de pédagogie des agents et d'appropriation du concept de développement durable. La grille a été appliquée à toutes les politiques. Elle permet apparemment de bien identifier les points forts, les bonnes pratiques. Difficultés, inconvénients : la démarche reste interne et relativement "experte". L'instruction est assez lourde et demande du temps. Par ailleurs, l'identification des marges de progrès est plus difficile, notamment lorsqu'il s'agit ensuite d'améliorer effectivement les actions...

Organisme concerné :	***Conseil d'Etat Vaudois (CH)***		
Service :	Coordinatrice développement durable	position hiérarchique :	Département des infrastructures
Contact :	Mme V. Brugger	fonction :	Coordinatrice développement durable
date d'entretien tel :	*26/01/04*	téléphone : courriel :	(0041) 21 316 45 26 valerie.brugger@sg-dse.vd.ch
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'évaluation d'après les critères du développement durable pour les projets soumis au Conseil d'Etat Vaudois***		
Date de création	2002		
Historique, contexte	La grille a été élaborée par les services dans le cadre du travail de troisième cycle d'un étudiant de l'Ecole Polytechnique de Lausanne, en 2002, à partir de plusieurs batteries d'indicateurs existantes qui ont été fusionnées et adaptées sous formes de questionnement. L'objectif était de fournir un outil facilement mobilisable et suffisamment flexible pour pouvoir être utilisé par n'importe quel porteur de projet et pour n'importe quel type de projet (projet de loi ou projet d'aménagement, par exemple). L'outil a été testé par les services avec des allers-retours afin de consolider l'outil et d'améliorer sa pertinence et sa polyvalence.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Après la consolidation qui a suivi les phases de test, l'outil est aujourd'hui quasiment abouti (bien qu'encore relativement confidentiel). La grille est utilisée couramment par un "service pilote". Une version est également prévue pour être mise à disposition des communes du canton de Vaud.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Tous types de projets (lois, infrastructures, aménagement, etc.). Pas systématique pour l'instant.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	A l'origine, la grille a été construite par un étudiant. La grille de base a ensuite été améliorée, amendée, complétée par les services après test de la grille originale.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante, en amont des projets. Réflexion en cours pour formuler des indicateurs à partir de la grille, qui pourraient permettre un suivi des projets in-itinere.		

Utilisateurs de la grille	La grille a été prévue pour être utilisée par les porteurs de projet dans le cadre d'une auto-évaluation. La grille a également été testée en groupes, afin de faire échanger les différentes parties prenantes d'un projet ; l'outil s'avère alors un bon vecteur d'échange et de débats dans ce cadre d'une évaluation participative.
Agrégation, représentations graphiques	Agrégation des données par axe (gouvernance, social, économique, environnement) sans pondération des critères. Représentation graphique sous forme de barres (part des impacts positifs, négatifs + résultats moyennés).
Forme de la grille	Questionnaire à instruire de manière très rapide, réponse par oui ou non à la plupart des questions. Logiciel en visual basic simple d'utilisation.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Pas accès au détail pour l'instant (encore confidentiel dans le détail). Au moins deux niveaux, avec 4 dimensions pour le premier niveau (axes environnemental, social, économique + gouvernance)
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages : outil facile à instruire et rapide à utiliser (en moins d'une heure) par les porteurs de projet. Outil pédagogique. Représentation graphique synthétique intéressante. Permet également une évaluation concertée. L'outil a reçu un bon accueil en interne et en externe. Inconvénients, limites : La grille a été consolidée pour être polyvalente, mais une fois stabilisée elle est ensuite relativement rigide, les questions ne sont pas forcément pertinentes selon les types de projets.

Organisme concerné :	***Conseil Régional de Guyane***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme L. Biland	fonction :	Coordinatrice Agenda 21
		téléphone :	05 94 28 80 08
date d'entretien tel :	-	courriel :	agenda21guyane@hotmail.com
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse d'un projet (// développement durable)***		
Date de création	2003		
Historique, contexte	La grille d'analyse des projets a été développée dans le cadre de la démarche d'Agenda 21 de la Région Guyane initiée en 2002. La grille a été réalisée par un consultant et remise aux participants des différentes commissions de travail du Conseil de Développement Durable, afin de servir de guide à l'élaboration et à la sélection de projets entrant dans le cadre de ces commissions thématiques (ex. de thèmes : accès équitable aux ressources, patrimoine et ressources, jeunesse...).		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et utilisée dans le cadre des commissions de travail.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Propositions de projets de développement durable entrant dans le cadre des contrats de développement.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Construction confiée à un consultant.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Il ne s'agit pas d'évaluation à proprement parler, mais de sélection en amont des projets proposés.		
Utilisateurs de la grille	Membres des commissions de travail + habitants, porteurs de projet.		
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, ni d'agrégation.		
Forme de la grille	Questionnement avec réponses fermées (cases à cocher) ou ouvertes (argumentation).		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 9 dimensions (prise en compte des quatre dimensions du développement durable, articulation long terme - court terme et global - local, articulation des échelles géographiques, choix d'une échelle temporelle pertinente, participation, transversalité, principe de précaution, suivi et évaluation) et 42 questions.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, points positifs : grille simple, facilement compréhensible, assez rapidement renseignable, assez pédagogique et vouée à une large utilisation par des non spécialistes et des citoyens.		

Organisme concerné :	***Conseil Régional Nord-Pas-de Calais***		
Service :	Direction de la Prospective, du Plan et de l'Evaluation	position hiérarchique :	Stratégique
Contact :	Mme N. Holec	fonction :	Chargée de mission
		téléphone :	03 28 82 54 39
date d'entretien tel :	*03/02/04*	courriel :	n.holec@cr-npdc.fr
Outil téléchargeable :	-		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse de la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques régionales***		
Date de création	1999		
Historique, contexte	La démarche de construction de la grille s'inscrit dans le cadre de la stratégie intégrée de développement durable du Conseil Régional (2000). La conception de l'outil a été initiée au début de l'année 1999, en parallèle à la conception d'indicateurs de développement durable, avec pour objectif de disposer d'un outil permettant de mesurer le degré de prise en compte du développement durable dans les politiques et projets. Trois outils ont été développés : une liste de 30 critères (qui sont autant d'objectifs à atteindre), une grille d'analyse des politiques qui détaille les 30 critères en une dizaine de questions chacun (afin d'identifier les freins et les atouts à la prise en compte des critères dans les projets), et une fiche d'analyse synthétique des politiques et des projets pour les passages en commissions .		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et a été testée déjà sur plusieurs politiques du Conseil Régional (tourisme, coopération décentralisée, agricole …). En stand by pour l'instant (grille lourde à utiliser, mobilisation difficile des services).		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Politiques et projets pour la grille d'analyse et les fiches synthétiques d'analyse.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Le travail a été piloté par la Direction de la Prospective, du Plan et de l'Evaluation. La grille a fait l'objet d'un travail de co-construction avec les services du Conseil Régional, au sein de chaque direction et d'un atelier de travail inter-services regroupant des membres des directions opérationnelles, et occasionnellement les membres des directions fonctionnelles (courant 1999, janvier à octobre). Ce travail de co-production, animé par un cabinet de consultant (Corinne Blanchet – ABCD-Durable), a été soumis à validation d'un groupe d'experts nationaux et internationaux du développement durable. Il a véritablement été achevé fin 2001après que la grille ait été testée sur plusieurs politiques		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Evaluation ex-post ou in-itinere pour l'instant.		
Utilisateurs de la grille	Les services, directions en charge des politiques.		
Agrégation, représentations graphiques	Agrégation et représentation graphique sous forme d d'étoiles à quatre voire cinq branches (économique, sociale, environnementale, gouvernance et coûts).		
Forme de la grille	Grille croisant critères et questionnements		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : 4 dimensions (satisfaction des besoins humains, gestion de l'environnement, développement économique, participation/gouvernance) et 30 critères + 10 questions par critères, soit 300 questions à instruire.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, aspects positifs : la construction de la grille a permis de mobiliser l'ensemble des Directions opérationnelles et de faire travailler ensemble les services. Elle a permis de familiariser les services avec la notion de DD et de développer une culture commune. La phase de co-production a servi de phase d'apprentissage et de sensibilisation, ce qui a visiblement permis une bonne appropriation du concept par les services. La phase de test a permis de valider la grille. Inconvénients, difficultés : la grille est lourde à utiliser (300 questions) ; elle demande donc une bonne connaissance du développement durable et un accompagnement pour être remplie. En l'état actuel, elle permet peu de progresser vers une meilleure prise en compte du DD dans les politiques, d'où la volonté de la faire évoluer.		

Pays, CDRA :

Organisme concerné :	***Contrat de Développement Rhône-Alpes (CDRA) Alpes-Sud-Isère***	
Service :		position hiérarchique :

Contact :	Mme C. Merle M. D. Fessler	fonction :	Animatrice du CDRA Animateur du CLD Alpes-Sud-Isère
date d'entretien tel :	*19/02/04*	téléphone : courriel :	04 76 78 86 38 cdra.asi@voila.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse des projets qui vont s'inscrire dans le CDRA***		
Date de création	2002		
Historique, contexte	La grille d'évaluation a été construite par un Bureau d'études en partenariat (allers-retours) avec les membres de la commission "environnement" du CDRA Drac Romanche (élargi et devenu depuis CRDA Alpes-Sud-Isère). La grille a été construite dans le but de fixer des critères permettant de sélectionner les actions qui seront retenues dans le cadre du programme d'action du Pays Alpes-Sud-Isère, et afin de s'assurer que ces actions s'inscrivent dans une logique proche de celle du développement durable. L'outil est donc censé être utilisée à terme par les membres des différentes commissions chargées de la sélection des actions du CDRA.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle mais n'a pas encore été utilisée pour le choix des actions.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets proposés dans le cadre du Contrat de développement.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Bureau d'Etudes Adret Territoire, avec avis de la commission environnement du CDRA.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	ex-post, pour la sélection des actions.		
Utilisateurs de la grille	Membres des différentes commissions thématiques chargées de la sélection des actions, avec l'appui des techniciens du CDRA.		
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation ni de représentation graphique.		
Forme de la grille	Grille de questionnement : questions fermées (oui, non, sans objet) + commentaires pour argumentation		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : 3 axes (1 : appliquer les acteurs du territoire, 2 : articuler de façon équilibrée les trois dimensions du développement durable, 3 : organiser la gestion et le développement du territoire sur le long terme), 5 sous-thèmes (axe 2 : Développer un tissu économique porteur d'emplois, viable et solidaire ; protéger et valoriser le patrimoine ; aménager et ménager le territoire / axe 3 : cohérence avec la stratégie du territoire ; Opportunité et faisabilité) et 30 questions.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)			

Organisme concerné :	***Contrat de Développement Rhône-Alpes (CDRA) du Grésivaudan***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme V. Salem	fonction :	Animatrice du CDRA
date d'entretien tel :	*19/01/04*	téléphone : courriel :	04 76 97 28 97 gresivaudan@wanadoo.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse des actions qui s'inscriront dans le programme d'actions du Grésivaudan***		
Date de création	2003		

Historique, contexte	La grille d'évaluation a été construite par le service en charge du suivi du CDRA, à partir de grilles existantes (notamment la grille du CDRA Alpes-Sud-Isère + grilles trouvées sur Internet) qui ont été adaptées au territoire et aux exigences de la charte de développement durable déjà adoptée (allers-retour entre services, Conseil de développement et présidents des commissions). Les critères de la charte et ceux du développement durable ont été fusionnés, et à ceux-ci ont été ajoutés des critères de faisabilité des projets. La grille a été politiquement validée par le CA de l'APPG en novembre 2003. La grille a été construite dans le but de fixer des critères permettant de sélectionner les actions qui seront retenues dans le cadre du programme d'action du Pays du Grésivaudan.
Etat d'avancement (février 2004) :	Grille validée, testée par deux groupes de travail, prête à être utilisée pour la sélection des actions. Modifications à apporter sans doute en cours d'utilisation, en fonction des remarques (l'outil est évolutif).
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Sélection des actions proposées dans le cadre du programme d'action déclinant le Contrat de Pays (+ aide au questionnement pour les porteurs de projet en amont).
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Chargés de suivi du CDRA pour les bases de la grille, puis aller-retour avec les élus et le Conseil de développement (intégration des remarques). NB : La grille reflète notamment les enjeux identifiés dans la Charte, qui a été construite en concertation.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-post pour la sélection des actions par un groupe de travail spécifique, ex-ante pour les porteurs de projets pour l'enrichissement de leurs propositions (présentation des projets sous forme de fiche action). Possibilité d'évolution pour une évaluation en continu des actions.
Utilisateurs de la grille	Groupe de travail (comprenant notamment les présidents des Commissions thématiques) chargé de l'identification et de la sélection des actions.
Agrégation, représentations graphiques	
Forme de la grille	Tableau de questions
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 5 thèmes (soutenir le dynamisme : dimension économique, renforcer les équilibres : dimension environnementale, favoriser les solidarités : dimension sociale, participation des acteurs et ouverture du projet : dimension participation, faisabilité des actions) et 30 questions
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Aspects positifs : outil pratique, facilement compréhensible et qui rend assez concret le développement durable à travers des questions simples. Outil bien intégré dans la démarche, avec une vocation claire (aide à la structuration des projets + aide à la décision pour le choix des projets).

Autres organismes publics

Organisme concerné :	***Ademe, Délégation Régionale Aquitaine - Trivalor***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	M. E. Buffo	fonction :	chargé de mission
		téléphone :	05 56 33 80 23
date d'entretien tel :	*14/01/04*	courriel :	eric.buffo@ademe.fr
Outil téléchargeable :	http://www.ademe.fr/aquitaine/fichiers/etude/devdurable/grille.xls (la grille) http://www.ademe.fr/aquitaine/fichiers/etude/devdurable/commentaires.doc (le mode d'emploi d'utilisation de la grille)		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse développement durable***		
Date de création	2001		
Historique, contexte	La grille a été construite en partenariat entre l'Ademe et les services de la Communauté urbaine de Bordeaux. La grille a été testée sur différents projets à la CUB (ref. fiche descriptive CUB), puis adaptée dans d'autres collectivités (Communauté d'Agglo BAB, ref. fiche) et enfin adaptée pour l'Ademe Aquitaine par le Bureau d'Etudes TRIVALORdans le cadre de l'analyse comparative de scénarios du schéma directeur de gestion des déchets sur les bassins centre et ouest des Pyrénées. La grille telle que revue et amendée par l'Ademe a été prévue pour pouvoir s'appliquer à différents types de projets. Il s'agit à la fois d'un outil de questionnement des projets et de suivi (avec la formulation d'indicateurs de suivi et d'impact).		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et a servi à plusieurs reprises. Elle est présentée comme évolutive et susceptible d'être complétée au fur et à mesure de son utilisation.		

Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Plutôt des projets d'aménagement, d'infrastructures ou d'équipements.
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille de la CUB a été retravaillée par les services de l'Ademe et le Bureau d'études Trivalor courant 2000-2001. L'Ademe a depuis retravaillé les critères et les a complété.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Aide à la décision et au questionnement en amont des projets, + formulation d'indicateurs pour le suivi in-itinere des projets et également formulation d'indicateurs d'impacts.
Utilisateurs de la grille	Selon les cas : porteurs de projets ou experts
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation ni de représentation graphique
Forme de la grille	Grille avec rappel des principes et des critères (explication des sous-domaines), énumération des contraintes liées (réglementaires ou autres) et questionnement détaillé sur les impacts du projet (les impacts doivent être au moins évalués comme neutres, positifs, négatifs ou non pertinents)
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : 4 domaines (mise en œuvre des principes du développement durable, impacts sur l'environnement, impact économique, impact social), 19 sous-domaines, eux-mêmes détaillés en questions
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, aspects positifs : la grille permet à la fois de construire un projet (amont) mais également de décliner les questions sous forme d'indicateurs permettant le suivi des projets dans le temps. Il est également proposé à l'utilisateur de formuler des indicateurs d'impacts. Les questions rendent la grille plus facile à appréhender. Inconvénients, difficultés : Les questionnements ne sont pas forcément toujours pertinents en fonction des projets et/ou doivent être adaptés.

Organisme concerné :	***ADEME***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	M. J-M. Bouchereau Mme A. Breitenstein	fonction :	Chargé de mission (Service éco) Chargée de mission développement durable auprès de la présidente de l'ADEME
		téléphone :	01 47 65 20 00 (standard)
date d'entretien tel :	*16/02/04 (J-M. Bouchardeau)* *14/04/04 (A. Breitenstein)*	courriel :	jean-marie.bouchereau@ademe.fr agnes.breitenstein@ademe.fr
Outil téléchargeable :	-		
Intitulé de l'outil :	*Démarche en cours*		
Date de création	2003-2004		
Historique, contexte	La grille a été élaborée afin de donner à l'ADEME un outil d'analyse de ses propres projets par rapport aux critères de développement durable. Un groupe de travail interne, réunissant des représentants de différents services et délégations régionales a été constitué dans le courant de l'année 2003. Une bibliographie et un état des lieux de l'existant ont été dressés, une typologie des différentes grilles a été réalisée afin de comparer les demandes de l'ADEME avec les outils existants. A partir de cet état des lieux et d'une analyse des besoins, une grille propre à l'ADEME a été construite. Celle-ci devrait être testée et révisée dans le courant de l'année 2004 au sein des services et de différentes délégations régionales. Dans un premier temps, la grille aura une vocation essentiellement pédagogique, et permettra aux ingénieurs ADEME instruisant les dossiers de mieux prendre en compte les questions relatives au développement durable. A terme, l'outil pourrait également être mis à disposition des collectivités qui le demandent pour aider ces dernières à appréhender la question du développement durable.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est actuellement presque terminée. Elle devrait être opérationnelle pour une phase de test au cours du premier semestre 2004.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Plutôt des projets pour l'instant ; pourrait servir dans le cadre des appels d'offre pour la sélection des projets...		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille a été co-construite en interne par des représentants de différents services et délégations régionales (groupe de travail national). Environ 6 à 8 mois. Une validation en DG est prévue dans le courant 2004.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Aide à la décision et au questionnement en amont des projets (phase de conception, ex-ante) et éventuellement évaluation in-itinere pour le suivi des projets.		

Utilisateurs de la grille	Porteurs de projets et/ou experts (ingénieurs ADEME)
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, pas d'agrégation ni de représentation graphique pour l'instant (grille de questionnements ouverts)
Forme de la grille	Pas encore disponible. Grille plus courte et plus synthétique que celle de l'ADEME Aquitaine par exemple...
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	pas encore disponible
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	

Organisme concerné :	***Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable***		
Service :	Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale	position hiérarchique :	Sous-direction de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques
Contact :	M. P. Senna	fonction :	Chargé de mission
		téléphone :	01 42 19 20 21
date d'entretien tel :	*19/02/04*	courriel :	Philippe.senna@environnement.gouv.fr Liliane.duport@environnement.gouv.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'évaluation des projets (Appel à projets "outils et démarches Agendas 21 locaux")***		
Date de création	1998 1ère version		
Historique, contexte	La grille a été mise au point dans le cadre de l'appel à projets du Ministère de l'environnement sur "les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux". La version présentée ici est la grille qui a été utilisée pour le troisième appel à projet du même nom, évolution de l'outil qui avait été utilisé dans les appels à projets précédents. La grille vise à sélectionner les projets suite à une évaluation qui est effectuée par différents comités de pilotage (aux niveaux national et régional). La grille a été co-écrite et validée avec les 55 partenaires de l'appel à projets. Dans sa structure générale, il s'agit d'un dérivé de la grille de Rhônalpénergie-Environnement et de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, adaptée aux projets (alors que la grille RAEE est plutôt adaptée aux programmes, politiques).		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a légèrement évolué depuis la précédente mouture du second appel à projets. Elle a servi à la sélection des projets à la fin de l'année 2003 – début de l'année 2004.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets entrant dans le cadre de l'appel à projets : il peut s'agir de stratégies ou de documents de programmation (Agendas 21 par exemple), ou d'outils plus thématiques et partiels.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille a été construite par les partenaires de l'appel à projet en s'inspirant pour sa structure de travaux existants.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	La grille peut éventuellement servir aux porteurs de projets pour les aider à construire leur argumentaire et leur projet. Elle est utilisée essentiellement au stade d'évaluation pour sélection des projets.		
Utilisateurs de la grille	Les membres des comités de pilotage des administrations de l'environnement et des administrations déconcentrées (DIREN)		
Agrégation, représentations graphiques	Un système de note, de A à E (même système de notation que pour les grilles Rhônalpénergie-Environnement - Mines), permet d'évaluer le niveau de réponse du projet à six domaines retenus (économie, social, environnement + 3 champs croisés). La gouvernance n'est pas représentée graphiquement. En fait, la représentation graphique est facultative et demande que soient évalués en plus les champs croisés (viable, équitable, vivable). Le radar à six branches ne représente donc pas fidèlement la structure de la grille.		

Forme de la grille	Questionnaire en plusieurs parties avec parfois des grilles pour certains questions. Dans la partie d'analyse du projet au regard des critères du développement durable, les questions sont ouvertes et doivent être argumentées par l'évaluateur.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	La questionnaire présente trois parties, dont seule la troisième concerne exclusivement les dimensions de développement durable. Les deux premières parties concernent la dynamique du projet (son contexte) et l'intérêt et faisabilité du projet. La troisième partie est divisée en deux niveaux : 4 axes (gouvernance, demande sociale, environnement, comportement économique) et 26 "questions" ouvertes. Les principes habituellement reliés au développement durable (précaution, réversibilité, participation, solidarité, etc.) sont évoquées par contre dans la seconde partie du questionnaire. Des notes sont attribuées au projet aux trois "supra-niveaux" (dynamique, intérêt-faisabilité, accord avec les composantes du développement durable) après instruction des différentes questions composant ces parties. Dans le troisième niveaux, une note est également attribuée à chaque niveau (gouvernance, demande sociale, etc.), et l'évaluateur est chargé d'en faire une agrégation approximative pour donner une note générale de pertinence du projet par rapport aux composantes du dd.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages : le questionnaire aborde la plupart des dimensions du développement durable sans pour autant se limiter à ces critères. Le système de notation permet d'y voir plus clair et d'identifier les points faibles et forts du projet. La place est laissée face aux questions pour argumenter (questions ouvertes). La grille permet donc de mélanger évaluation qualitative et "quantitative" (notes). La représentation graphique peut être intéressante. Inconvénients, difficultés : la grille détaille des questions qui ne sont pas forcément pertinentes en fonction des projets, ce qui oblige à "faire le tri" ou à interpréter. La représentation graphique n'est pas systématique et ne correspond pas au découpage du questionnaire (pas d'argumentaire sur les aspects "vivable, viable et équitable" du graphique). La grille doit s'adapter aussi bien à des stratégies (qui touchent forcément les différents domaines du dd) qu'à projets (outils et démarches) qui peuvent éventuellement être spécifiques et pertinents dans le cadre d'une stratégie plus globale, sans pour autant répondre aux différentes dimensions du dd à leur niveau propre.

Organisme concerné :	***Réseau scientifique et technique (RST) du Ministère de l'équipement***		
Service :	CERTU	position hiérarchique :	
Contact :	Emmanuel Boutefeu	fonction :	Départ. Environnement
		téléphone :	04 72 74 59 15
date d'entretien tel :	*27/01/04*	courriel :	emmanuel.boutefeu@equipement.gouv.fr
Outil téléchargeable :	http://www.certu.fr/ROOT/customer/documents/doc00101047.doc		
Intitulé de l'outil :	***Grille RST. 01 (grille de lecture développement durable RST.01)***		
Date de création	2001-2002		
Historique, contexte	La grille est issue d'un travail collectif mené en 2001 au sein du Réseau Scientifique et Technique du ministère de l'Equipement par des membres des CETE, du CERTU et de la direction des routes (à la demande de la Mission de l'aménagement et du développement durable de la DGUHC). L'objectif de la grille était de fournir un outil permettant aux cadres et aux techniciens du ministère de l'équipement de mieux appréhender la notion de développement durable dans les projets en cours ou à venir. La grille a été constituée à partir de grilles existantes, notamment celle de Rhônalpénergie et de l'Ecole des Mines de Saint-Étienne, et adaptée à l'évaluation des projets (la grille Rhônalpénergie-Environnement Mines était plutôt prévue pour l'évaluation des politiques). La grille part du postulat selon lequel le développement durable résulte d'un équilibre entre les dimensions sociales, économiques, environnementales (la gouvernance étant ici traitée séparément) : il n'y a pas de pondération entre ces critères. On étudie par contre les « champs croisés ».		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et utilisée sur différents projets, au cas par cas, et en fonction des demandes des porteurs de projet.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets d'aménagement, essentiellement, ou alors programmations (de type SCOT,plans d'urbanisme). Eventuellement politiques plus globales.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Travail collectif dans le cadre du groupe sus-mentionné au sein des services du ministère de l'Equipement. Elaboration d'une première grille + tests sur différents projets, modifications (en tout plus de 6 mois).		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-ante : la grille sert surtout en amont des projets pour mieux cibler les enjeux de développement durable. Elle peut-être utilisée également a posteriori grâce au système de notation.		

Utilisateurs de la grille	Les porteurs de projets, mais idéalement la grille doit être utilisée par plusieurs personnes sur un même projet, en concertation, de manière à faire s'exprimer des opinions et des sensibilités différentes pour éviter tout parti pris. La grille devient alors davantage un support de négociation et de d'échanges. Une vingtaine de dossiers ont été passés au crible de la grille RST.01. Les résultats font l'objet d'une présentation sous la forme de fiche de cas parues dans la collection « Repères pour le développement durable » (téléchargeables sur le site internet www.certu.fr)
Agrégation, représentations graphiques	Système de notation identique à la méthode Rhônalpénergie-Environnement - Ecole des Mines, avec 5 niveaux de réponse aux critères + agrégation des notes (sans pondération) par axes. Représentation graphique du profil développement durable au moyen d'un radar à six branches (l'axe gouvernance est présenté à part du graphe araignée). Une courbe de fièvre est réalisée pour chaque projet, listant les points forts et les points faibles.
Forme de la grille	Tableau d'évaluation avec listing des critères + guide questionnement
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 7 axes (dimension sociale, dimension économique, dimension environnementale + 3 champs croisés + gouvernance à part) et 28 critères (eux-mêmes illustrés par des mots clés afin de guider la formulation du questionnement).
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Aspects positifs, avantages : Méthode assez pédagogique, avec une représentation graphique qui rend les choses plus faciles à appréhender. La méthode, lorsqu'elle est utilisée en groupes, permet également d'échanger des points de vue, de croiser les regards et de prendre en compte davantage les intérêts divergents. La grille introduit par ailleurs un regard transversal sur les projets. Elle constitue une check list à passer en revue. Aspects négatifs, limites : le système de notation rend l'outil très fragile et subjectif, des évaluations par des acteurs différents pouvant amener à des résultats très variables selon l'appréciation de chacun. Comme pour toutes les grilles à vocation généraliste, le problème de la pertinence de certains critères reste posé en fonction des types de projet traités, certains critères sont en effet sans objet.

Organisme concerné :	***Centres d'Etude Technique de l'Equipement (CETE)***		
Service :	CETE Lyon	position hiérarchique :	
Contact :	M. J. Sampic	fonction :	Directeur d'études
date d'entretien tel :		téléphone :	04 74 27 51 33
		courriel :	jacques.sampic@equipement.gouv.f
Outil téléchargeable :	*Non. Infos par l'APDD et Agora 21 : http://www.agora21.org/apdd/GuideCETE.pdf*		
Intitulé de l'outil :	***Guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études***		
Date de création	2000-2001		
Historique, contexte	La grille a été constituée suite à la volonté du CETE Lyon de s'engager dans une démarche visant à mieux intégrer les principes du développement durable dans ses méthodes de travail. C'est en particulier suite à une formation sur le développement durable en février 2000 que la demande a été faite par les services du CETE de construire un outil de type grille d'analyse. Un groupe de travail regroupant plusieurs chargés d'étude encadrés par l'APDD a été constitué pour permettre l'élaboration de la grille et du guide. L'outil vise à mesurer la compatibilité des projets avec les critères du développement durable, mais cette partie d'intégration du développement durable n'est qu'un aspect du guide (un tiers de la grille, les deux autres aspects concernant l'expression de la demande du projet et l'adoption d'une méthode appropriée). Une journée de formation des services du CETE a été organisée suite à la création de la grille		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille a été testée sur deux projets, mais elle a été relativement peu utilisée par la suite. Il y a eu assez peu d'impact sur les modes opérationnels habituels, au final (la priorité affichée sur le développement durable à un moment donné a été relayée au second plan par la suite).		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	A l'origine l'outil devait pouvoir s'appliquer aux projets d'aménagement, d'infrastructures, ou éventuellement aux programmes de planification (type Pos, PLU, PADD, PDU).		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Groupe de travail interne + encadrement par l'APDD (Association pour les Pratiques de Développement Durable)		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Aide à la conception des projets. L'outil s'applique une fois la décision prise (par l'Etat le plus souvent) de faire d'étudier le projet.		

Utilisateurs de la grille	Services du CETE porteurs du projet concerné
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, pas d'agrégation. Il s'agit d'identifier des marges de progrès, et d'apporter une réponse argumentée aux questions suggérées par la grille autour des différents critères du développement durable.
Forme de la grille	Grille subdivisée en plusieurs niveaux
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois supra-niveaux : un très en amont "aider à exprimer la demande", un autre "adopter une méthode appropriée" (notamment en terme de participation) et un sur la compatibilité du projet et des options avec les critères du développement durable (or gouvernance, traitée dans "méthode appropriée"). Ce dernier "supraniveau" comporte un sous-niveau "analyser les impacts des solutions selon les critères de développement durable" décliné en 4 sous-thèmes (patrimoine, besoins élémentaires et équité, bilans économiques, impacts sur les systèmes marchands) encore déclinés en 16 thématiques.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Points positifs : l'outil a permis à ceux qui ont participé à sa construction de prendre du recul et de se poser de nouvelles questions sur leurs façons de faire et de travailler, sur les finalités des projets, etc. La formulation des critères a notamment permis aux membres du groupe de s'approprier le concept de développement durable. Points négatifs : l'outil a été peu utilisé, mal approprié par les services, et finalement plus ou moins abandonné, faute d'investissement dans cette voie du développement durable.

Organisme concerné :	***SGAR Franche-Comté (+Ecole des Mines de Saint-Etienne + canton du Jura)***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme Muriel Janex (+ Mme N. Litzistorf, Canton du Jura)	fonction :	
		téléphone :	03 81 25 12 80
date d'entretien tel :	*05/04/2004 (M. Janex)* *06/04/2004 (N. Litzistorf)*	courriel :	Muriel.JANEX@franche-comte.pref.gouv.fr
Outil téléchargeable :	http://www.agora21.org/a21local/grille00.html		
Intitulé de l'outil :	***Grille pour l'analyse des projets locaux en regard du développement durable***		
Date de création	1999		
Historique, contexte	La grille a été élaborée suite à l'abandon du projet de canal grand gabarit qui a été remplacé par un programme de développement durable du territoire "entre Saône et Rhin". Un groupe de travail a spécifiquement été constitué à l'initiative du SGAR Franche-Comté afin de valider et superviser la construction d'une grille d'analyse des projets (élaborée par un stagiaire). Plusieurs tests ont été réalisés sur des projets, et un guide explicatif a été également rédigé afin de permettre aux porteurs de projet de s'approprier le concept de développement durable et de l'intégrer dans leurs propositions. La démarche a été relayée auprès des porteurs de projets par les animateurs territoriaux recrutés dans le cadre de l'animation du programme. En marge de cette démarche officielle, la grille a été adaptée par des étudiants de l'**Ecole des Mines de Saint-Etienne** et transformée en logiciel d'analyse multicritère avec des systèmes de notation, d'agrégation des notes et de pondération. D'autres collectivités se sont servies ensuite de cet outil, comme par exemple le **Canton du Jura** Suisse qui a adapté les questions aux particularités nationales et locales pour s'en servir dans le cadre d'une démarche de réflexion en amont de la révision du schéma directeur d'aménagement.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Sur le territoire entre Saône et Rhin, la grille est toujours opérationnelle mais, n'étant pas « obligatoire », son utilisation en amont par les porteurs de projet reste aléatoire (en particulier, les animateurs territoriaux qui faisaient le relais au niveau local ont disparu). La grille n'est par ailleurs pas véritablement considérée comme un critère de sélection des projets (il s'agissait davantage d'une forme de sensibilisation).		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets divers de développement du territoire présentés dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat sur le Territoire "entre Saône et Rhin"		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Groupe de travail réuni à l'initiative et sous l'égide du SGAR Franche-Comté, autour du travail d'un stagiaire.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Aide à la conception des projets en amont + possibilité d'évaluation ex-ante ou sélection des projets.		

Utilisateurs de la grille	Les porteurs de projet peuvent utiliser la grille et le guide l'accompagnant pour enrichir la conception de leur projet ; le comité de programmation régional peut également s'appuyer sur la grille afin de déterminer "si le projet répond aux critères du développement durable et peut être subventionné dans ce cadre"
Agrégation, représentations graphiques	Pas de notation, pas d'agrégation. Les élèves de l'Ecole des Mines ont créé une feuille d'évaluation informatique à partir d'un logiciel d'analyse multicritère, avec des systèmes de notation (selon le degré de réponse du projet à la question) et de pondération (modifiables), rendant la grille assez facile à instruire. Agrégation totale dans ce cas précis (une note finale).
Forme de la grille	Grille avec questionnement
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	La grille est décomposée en trois niveaux : 3 principes (des finalités cohérentes et équilibrées, une méthode pour trouver un consensus, une analyse globale et systémique) qui sont subdivisés en 6 sous-thèmes et 28 "blocs de questions"
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, points positifs : la grille a permis d'officialiser une certaine conception du développement durable tout en rendant le concept plus concret et plus facile à appréhender pour les porteurs de projet sur le territoire et plus facile à expliquer pour les animateurs territoriaux. Elle a permis de diffuser une culture développement durable au travers de projets concrets, notamment auprès de petites collectivités ne disposant pas de services techniques importants. Inconvénients, limites : Le nombre de questionnements reste peut-être trop important pour certains projets d'ampleur limitée. Elle est très complète mais est peut-être plus adaptée à une démarche globale type agenda 21 pour un projet de développement d'une collectivité qu'à un projet d'aménagement ponctuel. Son utilisation est très liée à la présence d'un animateur car elle présente un intérêt lorsque le projet est pris très en amont, au niveau de sa conception. Les références explicites au DD dans les projets restent encore assez peu développées, surtout dans les petites collectivités.; cette notion commence par contre à être bien prise en compte par certaines agglomérations plus importantes. Les services de l'Etat l'ont eux-mêmes intégrées de façon diverse, selon les sensibilités de chacun , et son application ressort assez peu dans la description des projets présentés en programmation. De ce fait l'utilisation de la grille n'est pas vraiment considérée comme un critère de choix prioritaire dans le financement des projets ..

Associations, agences…

Organisme concerné :	***Agence Régionale de l'Environnement et des Energies Nouvelles (ARENE) Île-de-France***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mlle Judith Vigier (+ B. Demongeot)	fonction :	Chargée de mission "développement territorial – Agenda 21"
		téléphone :	01 53 85 71 83
date d'entretien tel :	*16/01/04 (B. Demongeot)*	courriel :	jvigier@areneidf.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Fiche d'évaluation grille de lecture développement durable actions de l'ARENE***		
Date de création	2003 (version expérimentale, à modifier)		
Historique, contexte	La grille a été développée en interne par l'Arene Île-de-France dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la contribution de l'agence au l'ARENE participent ou non au développement durable. La grille a été testée sur une dizaine d'actions en cours ou terminées, et des modifications sont encore à apporter en fonction des remarques faites par les utilisateurs (chargés de mission de l'ARENE). La démarche est pour l'instant expérimentale et interne à l'ARENE.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Un prototype de la grille a été testé à l'automne 2003 auprès d'une dizaine de personnes et sur une dizaine de projets. Des remarques ont été faites et devraient être intégrées.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Actions et projets directement portés par l'ARENE, dans un premier temps. A terme le questionnaire de la grille pourrait constituer le référentiel commun des chargés de mission de l'ARENE dans leurs relations avec les partenaires de l'agence. En particulier, la grille pourrait être utilisée en préalable aux interventions financières de l'ARENE.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Un groupe de 3 chargés de mission en interne pour le premier jet. Test avec une dizaine de personnes (entretien préalable, distribution d'une grille avec mission pour chacun des membres de l'équipe d'apprécier une action le concernant). Synthèse des corrections et remarques écrites, puis réunion d'équipe thématique et réajustement de certaines questions.		

Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Projets en réflexion, terminés ou en cours (ex-ante, ex-post ou in-itinere). Exemples d'actions évaluées : - le "conseil express"HQE - organisation d'une journée technique sur "la concertation, outils et pratiques dans les projets de territoire" - aide à l'émergence d'une filière bois-énergie en Île-de-France - animation du réseau régional "Economie sociale et environnement" (RESE) - rédaction et publication de deux guides l'éducation à l'environnement (un annuaire des acteurs en Île-de-France, un annuaire des outils à vocation nationale)
Utilisateurs de la grille	Chargés de mission, porteurs de projets.
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation, pas de notation à proprement parler (réponses vis à vis de l'impact positif, négatif ou neutre).
Forme de la grille	Questionnement en plusieurs points, détaillé en tableaux pour les sous-questionnements (réponses vis à vis de l'impact positif, négatif ou neutre).
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : deux parties (analyse de la dynamique de l'action et analyse de la prise en compte des dimensions du développement durable), subdivisées en 13 questions et 39 sous-questions à instruire.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, aspects positifs : Démarche interne originale, identification de points améliorables, démarche itérative (prise en compte de remarques, des critiques). La grille essaie d'être flexible et adaptable à tous types de projets, et peut également déboucher sur un outil applicable auprès des partenaires de l'ARENE. Inconvénients, limites : Grille assez longue à instruire, un peu trop générale, nécessitant une adaptation des questions posées et donc un certain temps d'adaptation. Certaines questions, du coup, ne sont pas pertinentes, pas adaptées. Les cases "ne concerne pas l'action" peuvent permettre d'échapper à la question. Pas de comparaisons possibles. Pas de procédure d'utilisation ni de temps dégagé sur l'agenda des chargés de mission. La grille ne constitue pour l'instant qu'un outil à disposition de l'équipe, son usage reste encore de l'ordre de l'exceptionnel au regard de l'activité quotidienne de l'ARENE. Il a été souligné en réunion d'équipe que la grille ne constituait pas un outil complet d'évaluation. Elle devait être complétée par une analyse en terme d'efficience de la dépense publique et une réflexion stratégique sur les différents programmes d'actions de l'agence (leur non-concurrence n'exclut pas certains arbitrages, notamment d'affectation des ressources). De même, l'évaluation doit aussi porter sur le fonctionnement de l'agence (circulation de l'information au quotidien, travail d'équipe, assiduité…) et ses performances en matière d'éco-responsabilité (consommation d'énergie, de papier, mode de déplacement du personnel…). Le contenu de ces différents types d'évaluation doit être discuté en interne, mais leur mise en œuvre est plutôt du ressort de la direction.

Organisme concerné :	***Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées***		
Service :		position hiérarchique :	Responsable du Pôle "Collectivités"
Contact :	Mme M. Dejean-Servières	fonction :	Conseillère technique
		téléphone :	05 34 31 97 00
date d'entretien tel :	*28/01/04*	courriel :	monique.dejean@arpe-mip.com
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse D2MIP***		
Date de création	1998		
Historique, contexte	La méthode D2MIP a été développée à l'occasion d'une réflexion menée par la Commission Européenne, (DG Regio) visant à renforcer les aspects de développement durable dans les programmations européennes. Le cadre méthodologique unique permet d'appréhender, au niveau d'un territoire ou d'un projet, le niveau de prise en compte des principes d'intégration, solidarité, diversité, subsidiarité, partenariat, participation Il permet de réaliser le parcours complet d'une programmation, avec les acteurs locaux représentatifs d'intérêts divers et réunis au sein de comités techniques ou consultés dans le cadre d'entrevues. Il s'applique à toutes les étapes d'une programmation, du diagnostic à la construction d'un programme ainsi qu'à l'analyse/évaluation d'un projet. Dans ce dernier domaine, l'ARPE utilise aujourd'hui cet outil pour la réalisation de bilans d'activités pour le Conseil Régional ou encore dans le cadre de l'assistance technique apportée aux porteurs de projets au titre des financements européens Objectif 2		
Etat d'avancement (février 2004) :	Appliquée pour la première fois, en 1998 sur des zones en reconversion industrielle la méthode D2MIP est aujourd'hui utilisée dans le cadre de la préparation des Agendas 21 en milieu rural, à l'échelle communale ou inter communale. A cet effet la méthode a été transférée, par l'ARPE, aux consultants intéressés. Elle a par ailleurs été transférée à la gestion territoriale de l'eau. En partenariat avec l'Agence de bassin Adour Garonne elle est désormais utilisée à l'occasion de la		

	préparation ou de l'évaluation des contrats de rivière.. Elle est également proposée par le SGAR Midi-Pyrénées comme grille d'auto évaluation aux porteurs de projets sollicitant des financements européens au titre de l'Objectif 2
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Evaluation des politiques territoriales, réalisation de diagnostiques, élaboration de programmes d'actions, analyse/évaluation de projets
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Le cadre méthodologique de référence est la système "SQM – Sustainable Quality Management" développé par EURES/Freiburg et SRS/Firenze sur la base du projet de recherche européen INSURED. Cet outil a été traduit et adapté par l'ARPE au regard de la culture régionale et des compétences des collectivités françaises
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Ex-post, in itinere ou ex-ante
Utilisateurs de la grille	Consultants, conseillers techniques de l'ARPE, techniciens des collectivités, SGAR Midi-Pyrénées, Porteurs de projets
Agrégation, représentations graphiques	L'appréciation d'un territoire, programme ou projet est traduite en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces. Les diagnostiques territoriaux ou l'évaluation de programmes d'actions font également l'objet de représentations graphiques ou cartographiques
Forme de la grille	Questionnement structuré autour de 10 dimensions en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Une partie de présentation du projet et de son contexte est suivie d'une partie qui vise à évaluer le degré de compatibilité du projet avec les principes du développement durable. Cette seconde partie est subdivisée en deux niveaux : 3 classes ("dimensions de développement, dimensions d'équité, principes systémiques") et 10 dimensions (environnementale, économique, socioculturelle, équité entre individus, équité entre territoire, équité entre générations, diversité, subsidiarité, réseaux-partenariat, participation)
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	La méthode D2MIP permet une caractérisation du développement durable large. A cet égard elle est facilement transférable à toute échelle de territoire ou thématique. Elle permet des démarches participatives locales qui nécessitent du temps et une animation importante

Organisme concerné :	***Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées***		
Service :	Pôle collectivités	position hiérarchique :	
Contact :	Mme M. Mathorel	fonction :	Conseillère technique
		téléphone :	05 34 31 97 00
date d'entretien tel :	-	courriel :	martine.mathorel@arpe-mip.com
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Diagnostic développement durable urbain***		
Date de création	1998		
Historique, contexte	La méthode de diagnostic a été créée par l'ARPE et le bureau d'études IDE Environnement dans le but d'aider les collectivités de la Région Midi-Pyrénées à dresser un diagnostic de leurs politiques en matière de développement durable. La grille s'inspire un peu de celle de Rhônalpénergie-Environnement et de l'Ecole des Mines, mais elle a été complétée et sa structure a changé. Les critères de notation sont les mêmes que pour la grille de Rae-e, mais ils s'appliquent à chaque sous-thème (et pas à chaque action des sous-thèmes), ce qui évite le problème de l'agrégation des notes. Autre différence notable, il s'agit ici d'autoévaluation, en partenariat avec les différents services de la collectivité. Enfin, le diagnostic est organisé différemment, sous formes de questions, afin de faciliter l'utilisation : c'est le degré de réponse aux questions qui est évalué, et pas, les actions en elles-mêmes (plusieurs actions pouvant répondre à une ou plusieurs questions, par exemple).		
Etat d'avancement (février 2004) :	L'outil a été utilisé dans de nombreuses villes de Midi-Pyrénées.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Politiques des collectivités locales.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Grille construite par le Bureau d'études IDE et l'ARPE à partir de grilles existantes.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Evaluation plutôt ex-ante, dans le but de dresser un diagnostic et d'identifier des marges de progrès.		

Utilisateurs de la grille	Il s'agit d'une auto-évaluation avec des groupes de travail internes aux services, et un accompagnement méthodologique éventuel de l'ARPE ou d'un Bureau de consultants.
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation des notes des actions (comme pour Rhônalpénergie-Environnement) puisque c'est le degré de réponse apporté à un ensemble de questions qui est pris en compte ici. Agrégation par contre des réponses aux questions. Chaque premier niveau de la grille (thème) est représenté graphiquement avec la note obtenu pour chaque sous-thème (graphique de type "barres"). Pas d'agrégation des sous-thèmes.
Forme de la grille	Grille présentant les thèmes et les sous-thèmes analysés (chaque sous-thème correspondant à une fiche questionnaire comportant plusieurs questions)
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 6 thèmes (écologie, environnement, énergie - aménagement urbain - économie - culture et société - gouvernance - services de la collectivité territoriale), 59 sous-thèmes.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Comme pour la grille de Rhônalpénergie-Environnement, il s'agit là d'un cas un peu particulier qui a pour objet de traiter des politiques dans leur ensemble, et pas des projets. Contrairement à la grille de Rhônalpénergie-Environnement, il ne s'agit pas ici d'agréger les actions, mais de mesurer le niveau de réponses apportées à des questions par une ou plusieurs actions. Avantages, aspects positifs : Système d'autoévaluation, assez facile à appréhender grâce au questionnaire, flexible et renseignable par toutes les collectivités. L'autoévaluation et le travail en groupes permettent de faire également un travail pédagogique auprès des services. Le système de questionnement évite le problème de l'agrégation des notes des actions, et même le notation des actions, parfois mal vécue par les services.

Organisme concerné :	***Les Ateliers du développement durable (Alsace Qualité Environnement)***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme C. Bloch M. G. Giraud	fonction :	
		téléphone :	03 88 37 12 95 (AQE)
date d'entretien tel :	*18/02/04 (CB) et 23/02/04 (GG)*	courriel :	corinnebloch@wanadoo.fr GGIRAUD@cus-strasbourg.net
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille de lecture commune développement durable***		
Date de création	2002 ?		
Historique, contexte	La grille a été construite à l'origine par M. Guy Giraud (Communauté urbaine de Strasbourg) et certains de ses collègues, puis adaptée et réutilisée dans le cadre de la démarche des "Ateliers du développement durable" (démarche initiée par les associations Alsace Qualité Environnement et Europe & Environnement dans le but de créer de l'expertise citoyenne sur les questions de développement durable). C'est notamment Mme Corinne Bloch (élue) qui a animé la démarche : la grille a été utilisée pour des formations sur le développement durable ouvertes à toutes personnes, avec des séances de 4 fois 4 heures permettant des phases de tests de la grille sur différents types de projets. La grille servait surtout de support au questionnement collectif des projets, afin de faire émerger des idées, des solutions nouvelles.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle, plusieurs groupes ont été formés dans le cadre de la démarche des Ateliers du développement durable. L'utilisation a posteriori de la grille par les personnes formées reste par contre inconnue. La démarche des Ateliers est terminée. Aucune collectivité ne s'est saisie de l'outil à ce jour.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Plutôt des projets		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille préexistait à la démarche des A teliers, elle avait été construite par Guy Giraud et certains de ses collègues. Elle a été adaptée.		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-ante, en amont des projets afin de faire émerger des idées nouvelles.		
Utilisateurs de la grille	Participants aux groupes de travail et de formation sur le développement durable		
Agrégation, représentations graphiques	Non		

Forme de la grille	Questionnaire à deux niveaux, interrogeant le projet par rapport à des critères économiques, sociaux, environnementaux et éthiques.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 4 thèmes (économique, social, environnemental et éthique) et 23 questions ou groupes de questions
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages, points positifs : La grille était essentiellement utilisée dans un but pédagogique, pour permettre aux participants (de tous horizons) de mieux comprendre le concept de développement durable dans une démarche active. Les tests ont néanmoins été faits sur des cas concrets, permettant de générer une expertise citoyenne des projets en question, débouchant souvent sur des solutions nouvelles. Inconvénients, difficultés : La démarche des Ateliers était volontaire, ponctuelle et portée par une association ; l'utilisation de la grille n'a pas été vraiment pérennisée par la suite, ni "officialisée" par des collectivités qui s'en seraient saisies.

Organisme concerné :	***Centre ressource du développement durable (CERDD)***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	M. J-C. Lipovac	fonction :	Chargé de programme
date d'entretien tel :	*21/01/04*	téléphone : courriel :	03 20 17 95 44 jclipovac@cerdd.org
Outil téléchargeable :	*http://www.cerdd.org/IMG/pdf/Grille-600K.pdf* *http://www.cerdd.org/IMG/pdf/principes -1.4MO.pdf*		
Intitulé de l'outil :	***Grille de lecture du développement durable pour une investigation élémentaire.***		
Date de création	2001		
Historique, contexte	La grille a été développée peu après la création du CERDD pour fournir à d'éventuels acteurs de terrain un outil d'analyse de leurs projets "clé en main", avec un certain nombre de critères à analyser et de questions à se poser. L'architecture est un peu semblable aux cibles de la HQE, avec ici 15 principes d'actions. La grille est censée s'appliquer à tous types d'actions ou de projets et fournit donc un questionnement à la fois précis et adaptable au cas par cas. Idéalement, la grille nécessite une certaine habitude, voire un accompagnement pour reformuler les questions en fonction des types de politiques ou de projets visés.		
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est validée et opérationnelle, elle a été testée notamment sur un territoire (Contrat d'agglomération de Boulogne, Conseil de développement) ; une mission d'accompagnement de 4 territoires est en cours pour la mise en oeuvre et le suivi de contrats d'agglomération et de pays. La grille sert au CERDD pour la sélection de bonnes pratiques.		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Actions et projets de toutes natures.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Construction en interne par le CERDD (Guy Chautard)		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Il s'agit d'une méthode d'aide au questionnement en amont des actions ou projets plutôt qu'une méthode d'évaluation a posteriori. La méthode sert néanmoins au CERDD pour sélectionner des projets ou actions a posteriori pour diffusion d'information (bonnes pratiques). À terme, elle devrait également pouvoir servir d'aide à la formulation d'indicateurs pour le suivi des projets et actions (évaluation in-itinere)		
Utilisateurs de la grille	Idéalement, les porteurs de projets eux-mêmes, voire des groupes d'acteurs concernés par le projet ou l'action. Le CERDD se sert également de la grille pour sélectionner les bonnes pratiques dans une perspective de communication et d'information.		
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation		
Forme de la grille	Tableau divisé en champs d'actions, principes d'actions et questions à se poser.		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Trois niveaux : trois dimensions du développement durable (durabilités écologique, économique, sociale), quinze principes d'action, près de 200 questions		

Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantages : grille complète, prête à l'emploi, relativement souple et adaptable, pédagogique et permettant de concrétiser le concept de développement durable et ses principes Limites, difficultés : Nécessite un temps d'adaptation, il faut connaître l'outil pour adapter les questions à chaque projet, nécessite idéalement un accompagnement méthodologique pour faciliter l'appropriation de l'outil

Organisme concerné :	***Observatoire Mont-Blanc Léman du développement durable***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme V. Marche	fonction :	Chargée d'études
		téléphone :	04 50 31 50 85 (numéro périmé?)
date d'entretien tel :	-	courriel :	vmarche@oml.hautesavoie.net
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Grille d'analyse de projets de développement durables***		
Date de création	2000		
Historique, contexte	L'OML a conçu en interne cette grille afin d'analyser des projets susceptibles d'être présentés par l'organisme comme des actions exemplaires (bonnes pratiques). La grille a d'abord été conçue dans le cadre du Réseau des sommets du tourisme pour sélectionner plusieurs projets ; la grille a ensuite été adaptée pour des projets plus généraux.		
Etat d'avancement (février 2004) :	Apparemment l'OML a disparu…		
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Projets divers, en particulier en lien avec le tourisme.		
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	En interne par les salariés de l'OML (?)		
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-post dans le cadre de la sélection de projets et de bonnes pratiques.		
Utilisateurs de la grille	L'OML (?)		
Agrégation, représentations graphiques	Description des projets et diagnostic sans notation ni agrégation.		
Forme de la grille	Questionnement détaillé, format word (7 pages pour l'ensemble du descriptif, 3 pages pour la partie développement durable).		
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Le diagnostic développement durable est inclus comme un sous-thème comprenant trois niveaux : 6 axes (qualité, aspects éthiques et sociaux, développement local, environnement, politique des transports et gouvernance), 9 sous-thèmes (certains axes n'ont pas de sous-thèmes) et environ quarante questions parfois subdivisées en sous-questions.		
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Peu d'informations disponibles, la grille ne semble plus être utilisée.		

Organisme concerné :	***Rhônalpénergie-Environnement / Ecole des Mines St Etienne***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	M. L. Cogerino	fonction :	Chargé de mission
		téléphone :	04 72 56 33 50
date d'entretien tel :	-	courriel :	laurent.cogerino@raee.org
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Evaluation des politiques des villes en matière de développement durable : grille de référence et d'analyse***		
Date de création	1997-98		

Historique, contexte	Cette grille a été constituée à l'origine par l'Ecole des Mines de Saint-Etienne et Rhônalpénergie-Environnement dans le cadre d'une étude qui visait à comparer les profiles d'une douzaine d'Agendas 21locaux européens afin d'en tirer des conclusions (tant sur le contenu que sur les aspects méthodologiques) pour les porteurs de projets rhônalpins. Par la suite la grille a été complétée par Rhônalpénergie-Environnement et légèrement adaptée afin de dresser des diagnostics des politiques des collectivités en matière de développement durable. La grille a notamment été utilisée à la Communauté urbaine de Lyon ou encore à la Communauté d'agglomération de Grenoble afin de dresser un profil des politiques et analyser les champs d'action "forts" et "faibles". Cette grille a été utilisée par la suite pour différents objets et a inspiré d'autres grilles d'analyse de projets ou de politiques.
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est opérationnelle et utilisée par Rhônalpénergie-Environnement dans les phases préliminaires de lancement des Agendas 21 locaux, afin de dresser un bilan des politiques existantes.
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Politiques, stratégies, programmes, à partir de l'analyse des actions thématiques composant ces politiques ou programmes.
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	La grille a été construite en partenariat entre Rhônalpénergie-Environnement (L. Cogérino) et L'Ecole des Mines de Saint-Etienne (R. Husseini, F. Breuil et C. Brodhag).
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Plutôt ex-post afin de dresser un état des lieux et des profils.
Utilisateurs de la grille	Rhônalpénergie-Environnement ou bureaux d'études, évaluation de type "expertise".
Agrégation, représentations graphiques	La grille d'analyse est complétée par une grille de critères d'évaluation qui s'applique aux actions, et qui attribue une note allant de A (réponse intégrée, approche globale, intégrant les différentes dimensions du développement durable) à E (sujet non traité). Les notes des actions entrant dans chaque thématique sont agrégées sans pondération, afin d'obtenir des moyennes par axe. Un graphique "araignée", ou "radar", rend compte visuellement des champs d'action "forts" et des champs d'action "faibles" de la politique de la collectivité. Chaque action fait l'objet d'une description sous forme de fiche, avec une note et un commentaire, voire des propositions d'amélioration de l'action.
Forme de la grille	Grille d'énumération des thématiques, déclinée en trois niveaux de réponse (A, B, C) donnant des exemples d'actions répondant à ces différents niveaux
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Deux niveaux : 8 thèmes (environnement, économie, social + champs croisés + gouvernance et services urbains) et 50 sous-thèmes, pouvant représenter plusieurs centaines d'actions.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Cette grille est un peu particulière en cela qu'elle a pour objet l'analyse des politiques, et non seulement des projets ou actions. Avantages, points positifs : La grille est pédagogique, elle permet de lister les champs d'action d'une politique en matière de développement durable. Elle a également l'avantage de fournir une vision d'ensemble très synthétique grâce à l'agrégation des données et la représentation graphique, permettant de dresser des typologies d'Agenda 21 ou des profils de politiques. Le "radar" permet également de clairement identifié les points forts et faibles. Inconvénients, difficultés : la grille nécessite l'agrégation des actions identifiées et notées sans aucune pondération, ce qui est discutable. Par ailleurs, le volume des actions par axe peut biaiser les résultats puisqu'on fait une moyenne arithmétique (plus il y a d'actions sur un axe, moins chacune de ces actions pèse dans le bilan global). Le système de notation des actions laisse également une certaine part de subjectivité, et est parfois mal vécue par les services.

Organisme concerné :	***Grille Rist Rouxel (+ APDD)***		
Service :		position hiérarchique :	
Contact :	Mme F. Rouxel (Traversières) Mme S. Maillet (APDD)	fonction : fonction :	Consultante Chargée de mission
date d'entretien tel :	*05/03/04 (F. Rouxel)* *14/01/04 (S. Maillet)*	téléphone : courriel :	01 45 33 46 42 (F. Rouxel) 04 77 49 55 08 (apdd) frrouxel@club-internet.fr apdd3@wanadoo.fr
Outil téléchargeable :	*non*		
Intitulé de l'outil :	***Démarche d'analyse des territoires - diagnostics territoriaux***		
Date de création	1997-2000 (pour la grille originale)		

Historique, contexte	La grille a été élaborée par Françoise Rouxel (Traversières) et Dominique Rist dans le cadre d'une démarche initiée en 1997 par la DDE des Yvelines et la DRE Ile-de-France qui visait à élaborer un référentiel méthodologique permettant d'intégrer le développement durable dans les démarches de diagnostic territorial préalables à certains aménagements. La méthode a fait l'objet d'une publication dans la Collection du CERTU en 2000. Utilisée par les auteurs sur plusieurs projets d'aménagement, elle a été par la suite adoptée (et parfois légèrement complétée) par d'autres organismes tel l'APDD. L'APDD se sert par exemple de cette grille pour certains diagnostics, mais également (et surtout) dans le cadre de formations d'une journée (grandes écoles, collectivités) : la grille est alors utilisée par des groupes de quelques personnes qui sont chargés de travailler sur des cas concrets afin d'identifier leurs points forts et faibles en matière de développement durable.
Etat d'avancement (février 2004) :	La grille est établie et stabilisée depuis 2000. L'APDD y a ajouté quelques éléments et quelques critères.
Objets de l'évaluation (projet, programme) :	Diagnostics territoriaux à l'origine, en amont des projets. La grille est prévue pour permettre la formulation d'indicateurs de suivi des projets (et des territoires) in itinere, et la structure permet également de faire de l'évaluation ex ante (exemple de ce que fait l'APDD). Il s'agit plutôt de projets de planification portant sur l'urbanisme ou l'aménagement à l'origine (POS, Schémas Directeurs), mais la grille a été utilisée pour d'autres types de projets.
Construction de la grille (qui, comment, combien de temps)	Grille construite par les Bureaux de consultants mandatés par la DDE des Yvelines et la DRE Ile-de-France, en concertation avec les commanditaires et en partenariat également avec des experts d'agences d'urbanisme, de la DRIRE + entretiens avec des élus et autres techniciens des services de l'Etat. La grille a été testée et modifiée en fonction des retours d'expérience.
Type d'évaluation (moments, *ex-ante*...)	Prévue pour élaborer des diagnostics de territoire, la grille (et la démarche de questionnement qui l'accompagne) a très vite été utilisée également pour évaluer des documents de planification (POS, PLU, PDU) a posteriori ou en cours. L'APDD s'en sert dans les formations pour l'évaluation ex-post de projets ou politiques.
Utilisateurs de la grille	Porteurs de projets et/ou bureaux d'études "Apprenants" dans le cadre des formations de l'APDD
Agrégation, représentations graphiques	Pas d'agrégation.
Forme de la grille	Grille présentant les différents niveaux (objectifs, thématiques) et se déclinant sous forme de questions, de paramètres et d'indicateurs.
Nombre de niveaux (nombre de thèmes, sous-thèmes)	Grille Rouxel Rist : trois niveaux : 7 objectifs de développement durable (diversité de l'occupation des sols, intégration urbaine des populations, préserver et valoriser le patrimoine local, utilisation économe des ressources, santé publique, organisation de la gestion des territoires, démocratie locale), déclinés en 32 thématiques de bas et ensuite déclinées en 41 questions de base. A partir des questions, le travail de l'évaluateur consiste également à identifier des paramètres et des indicateurs pertinents. Grille APDD (Rouxel Rist légèrement modifiée) : trois niveaux : 8 objectifs de développement durable (préserver et valoriser le patrimoine local, économiser et valoriser les ressources, assurer la santé publique, assurer l'équité, la qualité et l'accessibilité des usages du territoire, organiser une gestion stratégique, concertée et transversale des territoires, assurer un développement économique local continu et profitant à tous, favoriser la démocratie locale , développer le lien social entre les usagers du territoire) et 43 thèmes à décliner en questions.
Commentaires (obstacles, difficultés, leçons)	Avantage, aspects positifs : La grille est pédagogique, elle permet d'appréhender rapidement les dimensions du développement durable. De plus elle s'inscrit dans une démarche plus globale et oblige à articuler les objectifs du projet et les particularités du territoire par rapport aux objectifs du dd. La déclinaison en paramètres et indicateurs permet d'envisager un suivi dans le temps. Inconvénients, limites : La grille d'origine est assez axée "urbanisme" et ne se prête pas à tous les types de projets. Elle est par contre assez facilement adaptable. Pas d'agrégation, de vision d'ensemble des points faibles et forts.

Aure personne interrogée : Mme C. Charlot-Valdieu (CSTB) le 20/02/2004

ANNEXE 8

Traitement des données concernant les OQADD

	Nom organisme	Type d'organisme	Pays	Positionnement service
1	Communauté urbaine de Bordeaux	collectivité	France	opérationnel
2	Communauté urbaine de Dunkerque	collectivité	France	stratégique
3	Communauté d'agglomération de BAB	collectivité	France	stratégique
4	Communauté d'agglomération Val d'Orge	collectivité	France	stratégique
5	Vevey	collectivité	Suisse	opérationnel
6	Athis-Mons	collectivité	France	opérationnel
7	Canton de Genève	collectivité	Suisse	opérationnel
8	Communauté urbaine de Lyon	collectivité	France	stratégique
9	Communauté urbaine de Lille	collectivité	France	opérationnel
10	Grenoble	collectivité	France	opérationnel
11	Gryon	collectivité	Suisse	stratégique
12	Marseille	collectivité	France	opérationnel
13	Conseil Régional Guyanne	collectivité	France	opérationnel
14	Conseil Régional Nord-Pas de Calais	collectivité	France	stratégique
15	Conseil Régional Centre	collectivité	France	opérationnel
16	Conseil Général Essonne	collectivité	France	stratégique
17	Conseil d'Etat Vaudois	collectivité	Suisse	opérationnel
18	CERDD	association	France	
19	RST	org Etat	France	opérationnel
20	Rhônalpénergie-Environnement	association	France	
21	ARPE diagnostic	association	France	
22	ARPE D2MIP	association	France	
23	APDD Rouxel-Rist	association	France	
24	OML	association	France	
25	Ademe	org Etat	France	stratégique
26	Ademe Aquitaine	org Etat	France	opérationnel
27	Medd	org Etat	France	opérationnel
28	ARENE IDF	association	France	
29	CETE	org Etat	France	opérationnel
30	SGAR Franche Comté	org Etat	France	
31	Ateliers du développement durable	association	France	
32	CDRA Grésivaudan	collectivité	France	
33	CDRA Alpes-Sud-Isère	collectivité	France	

Date création grille	Type grille (intitulé)	Démocratique ou gestionnaire	Etat d'avancement (construction grille)	Etat d'avancement (utilisation grille)
2000	analyse	gestionnaire	opérationnelle	abandonnée
2001	questionnement	démocratique	opérationnelle	utilisée
2001	analyse	gestionnaire	opérationnelle	abandonnée
2002	analyse	les deux	opérationnelle	stand by
1998	lecture	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
1999	lecture	les deux	opérationnelle	abandonnée
2004			en cours	
2004		gestionnaire	en cours	
2002	critères	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
1998	critères	gestionnaire	opérationnelle	abandonnée
2001	lecture	démocratique	opérationnelle	utilisée
2002	analyse	gestionnaire	opérationnelle	stand by
2003	analyse	les deux	opérationnelle	utilisée
1999	analyse	gestionnaire	opérationnelle	stand by
2003	analyse	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
2004	évaluation	gestionnaire	en cours	
2002	évaluation	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
2001	lecture	les deux	opérationnelle	utilisée
2001	lecture	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
1998	analyse	les deux	opérationnelle	utilisée
1998	questionnement	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
1998	analyse	gestionnaire	opérationnelle	utilisée
2000	analyse		opérationnelle	utilisée
2000	analyse	gestionnaire	opérationnelle	abandonnée
2004		gestionnaire	en cours	
2001	analyse	gestionnaire	opérationnelle	stand by
1998	évaluation	les deux	opérationnelle	utilisée
2003	lecture	gestionnaire	en cours	stand by
2001		gestionnaire	opérationnelle	
1998	analyse	les deux	opérationnelle	abandonnée
2002	lecture	démocratique	opérationnelle	abandonnée
2003	analyse	les deux	opérationnelle	utilisée
2003	analyse	les deux	opérationnelle	utilisée

Conception (qui ?)	Utilisation (qui ?)	Objets	Moment de l'évaluation 1 (décision / conception)
service porteur	porteur de projet	projet	après décision
collectif interne	collectif large	politique projet	après décision
service porteur	porteur de projet	projet	après décision
collectif interne	porteur de projet	projet	après décision
collectif large	porteur de projet	projet	après décision
service porteur	porteur de projet	projet	après décision
collectif interne	porteur de projet	politique projet	après décision
service porteur	experts	projet	sélection après décision
collectif externe	collectif large	projet	après décision
service porteur	porteur de projet	projet	après décision
expert	collectif large	projet	sélection
collectif interne	porteur de projet	politique projet	après décision
collectif interne	porteur de projet	politique projet	après décision
collectif interne		politique projet	
service porteur	porteur de projet	projet	
expert	porteur de projet	projet	
collectif interne	porteur de projet	projet	après décision
expert	experts	politique	après décision
expert	collectif interne	politique	après décision
expert	porteur de projet	projet	
collectif interne		politique projet	
collectif interne	experts	projet	sélection
collectif interne	porteur de projet	projet	après décision
expert	porteur de projet	projet	
collectif externe	experts	politique projet	sélection
expert	experts	projet	après décision
collectif interne	porteur de projet	projet	après décision
collectif externe		projet	sélection
expert	collectif large	projet	après décision
service porteur	collectif large	projet	sélection
expert	collectif large	projet	sélection

Moment de l'évaluation 2 (décision de faire prise)	Partie dd intégrée à une grille plus large ?	Nombre de niveaux	Nombre de critères niveau 1	Nombre de critères niveau 2
e-a	oui	3	3	15
e-a in-it	non	2	14	44
e-a	oui	2	3	15
e-a e-p	non	2	4	25
e-a	non	2	3	11
e-a e-p in-it	non	2	6	62
e-a e-p in-it				
e-a	oui	3	4	15
	non	2	4	19
e-a	non	2	4	22
e-a in-it	non	2	6	36
e-a	non	2	9	42
e-p in-it	non	2	4	30
e-p	non	2	4	18
e-a	non		4	
e-a e-p in-it	non	3	3	15
e-a	non	2	7	29
e-p	non	2	8	50
e-p	non	2	6	59
e-a e-p in-it	oui	2	3	10
e-a e-p in-it	non	3	7	32
e-p	oui	3	6	9
e-a e-p				
e-a e-p in-it	oui	3	4	19
e-p	oui	2	4	26
e-p in-it	non	2	7	22
e-a e-p in-it	oui	2	4	16
e-p	oui	3	3	6
e-a	non	2	4	23
e-a e-p	oui	2	5	30
e-p	oui	2	5	30

Nombre de critères niveau 3	Notation / instruction	Questionnement répétitif	Agrégation
45	notation	oui	non
	arguments	oui	oui
?	notation	oui	non
	notation	oui	non
	arguments	non	non
	notation	oui	non
47	arguments	non	non
	arguments	non	non
	notation	oui	oui
	notation	oui	non
	arguments	non	non
	fermé	oui	oui
	arguments	oui	non
	fermé	non	oui
83	arguments	non	non
	notation	non	oui
	notation	non	oui
	notation	non	non
	arguments	oui	non
?	arguments	non	non
43	arguments	non	non
			non
?	arguments	oui	non
	arguments	non	
	fermé	non	non
28	arguments	non	non
	arguments	non	non
	arguments	non	non
30	fermé	non	non

Pondération	Représentation graphique	Agrégation, représentation (niveau)	Portage politique
non	non	non	inexistant
non	oui	niveau 1	moyen
non	non	non	inexistant
non	non	non	fort
non	non	non	fort
non	non	non	faible
			fort
	non	non	moyen
non	non	non	
oui	oui	niveau 1	moyen
non	oui	niveau 1	faible
non	non	non	faible
	oui	niveau 1	moyen
non	non	non	faible
	oui	niveau 1	moyen
non	non	non	sans objet
non	oui	niveau 1	sans objet
non	oui	niveau 0	sans objet
non	oui	niveau 2	sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	sans objet
non	oui	niveau 1	sans objet
non	non	non	sans objet
			sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	sans objet
non	non	non	faible
non	non	non	faible

Simplicité de la grille (structure)	Simplicité d'instruction	Evolutivité de la grille	Application aux politiques ou projets	Forme logiciel
compliqué	ok	figé	nulle	non
ok	ok	évolutive	occasionnel	non
compliqué	ok	figé	nulle	non
ok	ok	figé	occasionnel	non
simple	simple	figé	quasi-systématique	non
compliqué	simple	figé	nulle	non
ok	ok	figé		non
				non
simple	ok	figé	quasi-systématique	oui
ok	compliqué	figé	occasionnel	oui
simple	ok	figé		non
ok	compliqué	figé	occasionnel	non
ok	ok	figé	quasi-systématique	non
	simple	figé	occasionnel	oui
ok	compliqué	figé	occasionnel	non
simple	ok	figé	occasionnel	oui
ok	ok	figé	occasionnel	oui
ok	compliqué	figé	occasionnel	oui
simple	ok	figé		non
ok	compliqué	figé		non
ok	ok	figé		non
			occasionnel	non
ok	compliqué	figé	occasionnel	non
ok	ok	figé	quasi-systématique	non
ok	simple	figé	occasionnel	non
compliqué	compliqué	figé	nulle	non
simple	ok	figé	nulle	non
ok	ok	figé	quasi-systématique	non
ok	simple	figé	quasi-systématique	non

ANNEXE 9

Fiche-enquête « dessine-moi un développement durable »

Dessine-moi un développement durable !

Merci de remplir ce très court questionnaire. A remettre (format papier) avant le 8 décembre 2003 à la Mission Agenda 21 (DPSA/Grand Lyon) à l'attention d'Aurélien Boutaud (aboutaud@grandlyon.org). NB : les identités des personnes ne seront pas divulguées dans le traitement des données.
Soyez spontané ! (pas plus de dix minutes). La mission Agenda 21 vous remercie de votre collaboration.

Nom Prénom (+ service) :

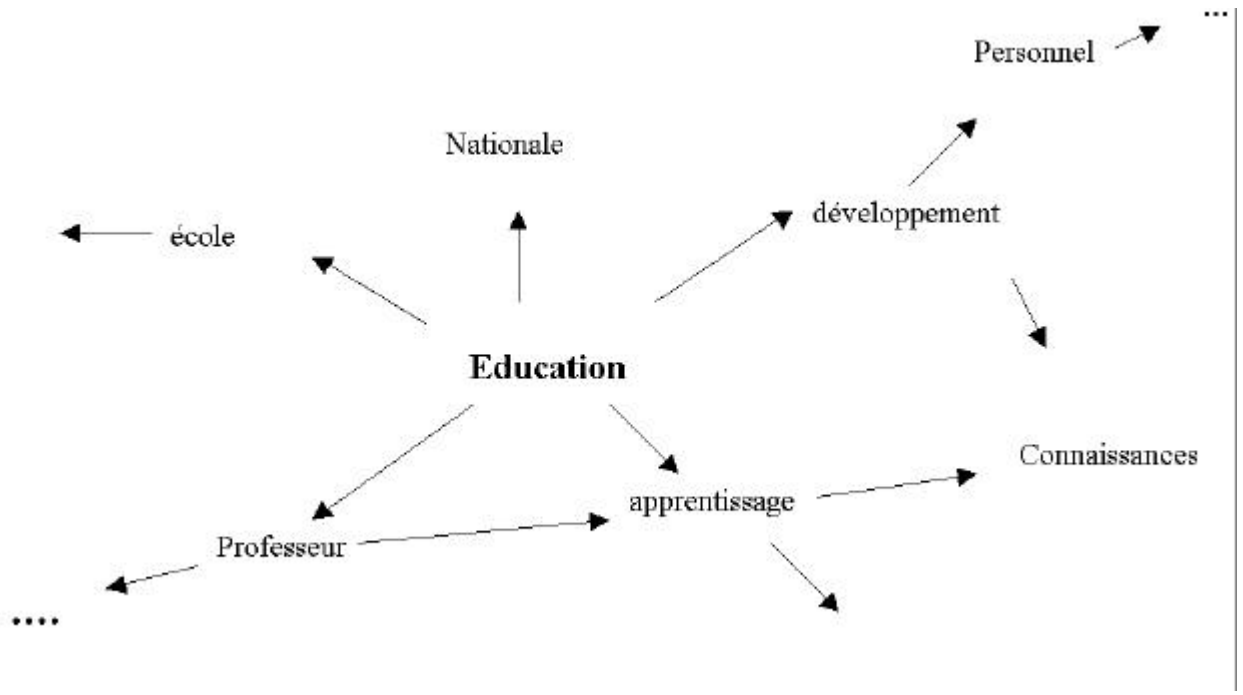
Date :

Pourriez vous définir avec vos propres mots le développement durable ?

_____
_____
_____
_____

Au dos de cette feuille pourriez vous relier tous les mots clefs que vous associez au développement durable

Exemple simplifié avec le mot éducation :



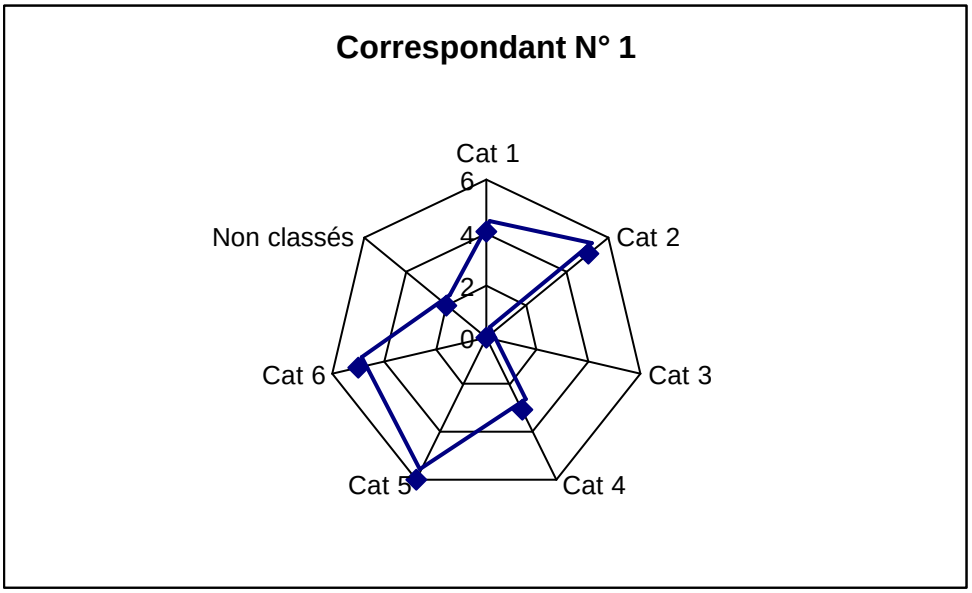
Developpement durable

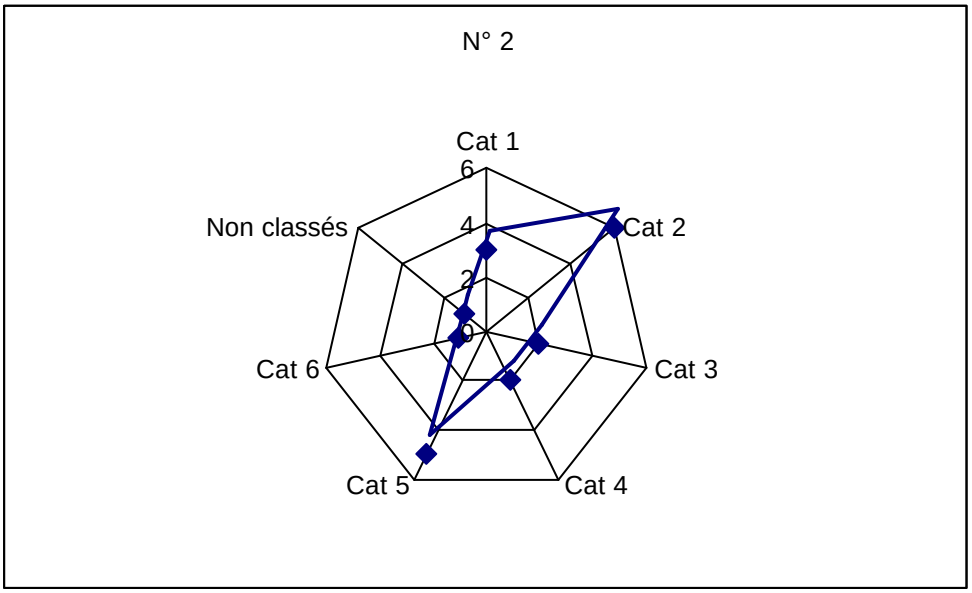
ANNEXE 10

Profils des cartes cognitives des 15 correspondants du développement durable (groupe CDDLyon)

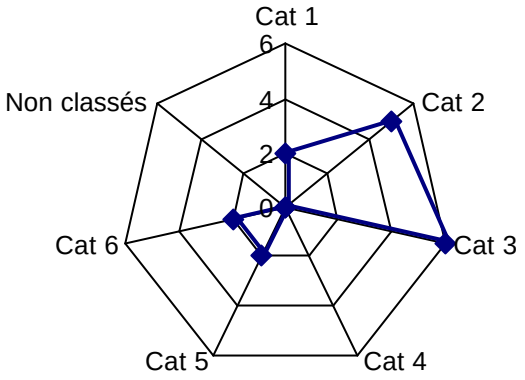
Nombre de critères cités par catégorie sémantique

Catégories sémantiques (d'après Nathalie LOURDEL):
Approches substantives, concrètes : ***Catégorie 1*** : Aspects s ociaux ; ***Catégorie 2*** : Aspects environnementaux ;
Catégorie 3 : Aspects économiques ;
Approches abstraites : ***Catégorie 4*** : Approches multidimensionnelles du concept : complexité, relations temporelles, dimensions spatiales ;
Approches politiques : ***Catégorie 5*** : Approches procédurales et politiques ;
Approches concernant la dimension participative : ***Catégorie 6*** : Acteurs ;

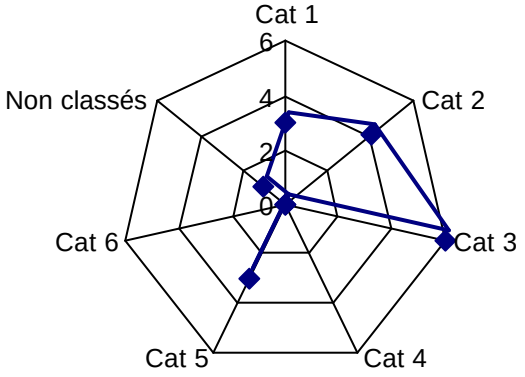




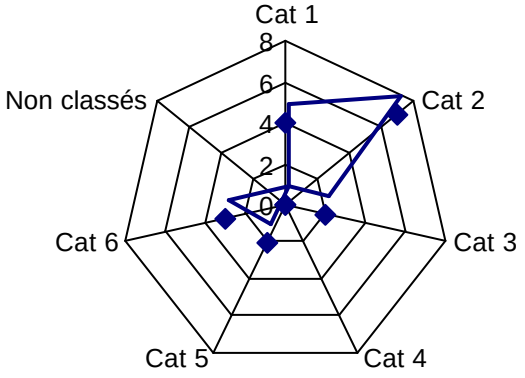
N° 3


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

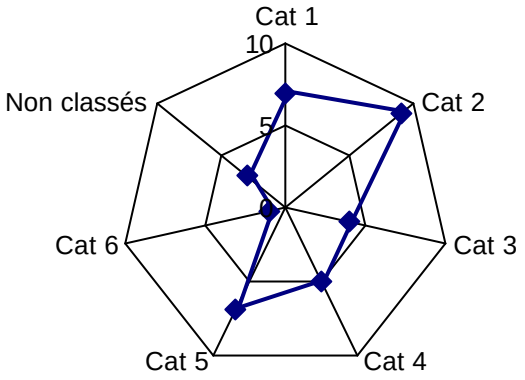
N° 4


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

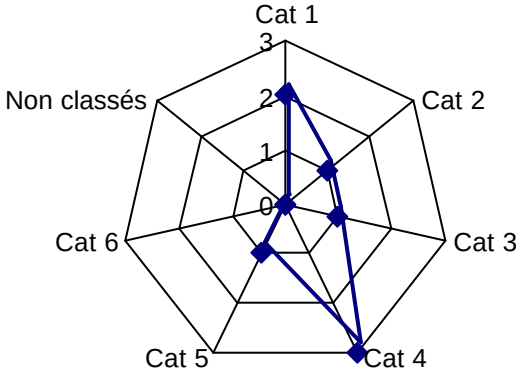
N° 5


Cat 1
8
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

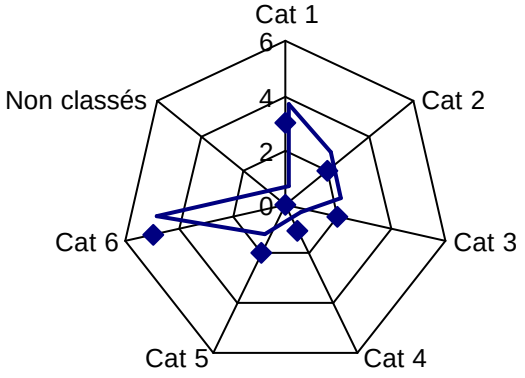
N° 6


Cat 1
10
5
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

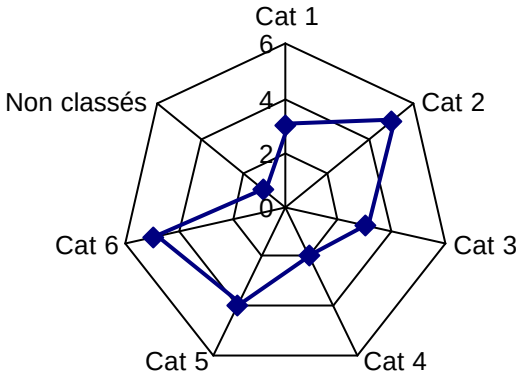
N° 7


Cat 1
3
2
1
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

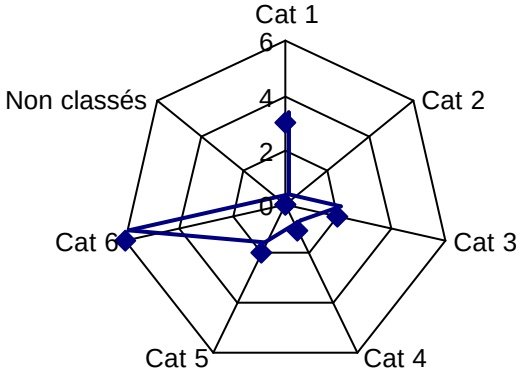
N° 8


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

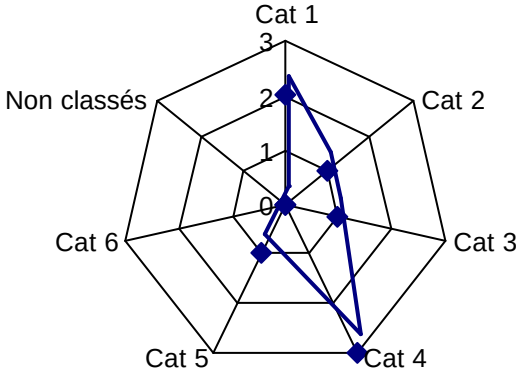
N° 9


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

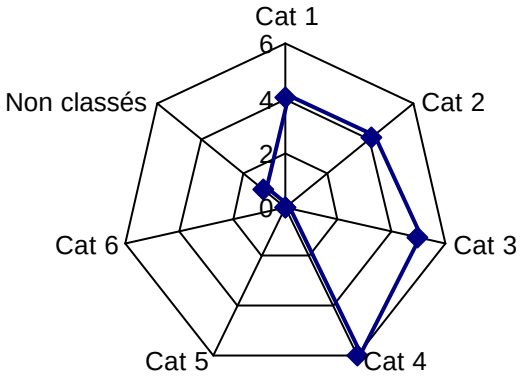
N° 10


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

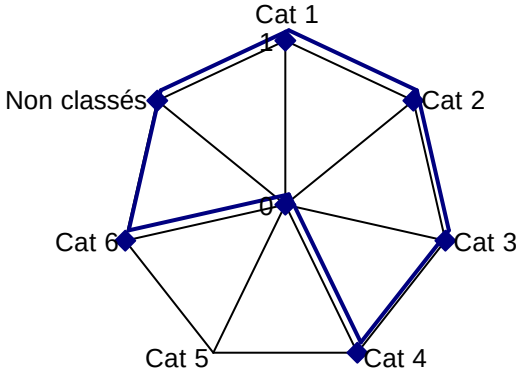
N° 11


Cat 1
3
2
1
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

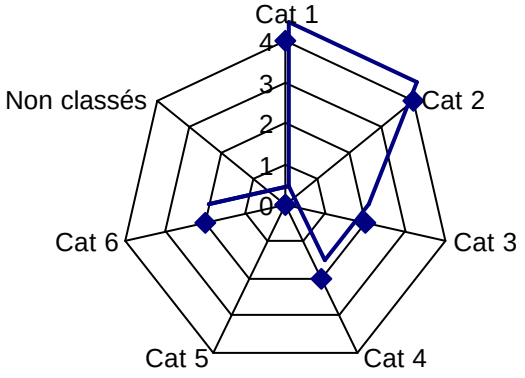
N° 12


Cat 1
6
4
2
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

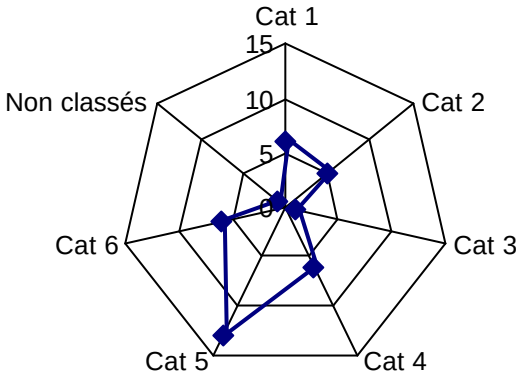
N° 13


Cat 1
1
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

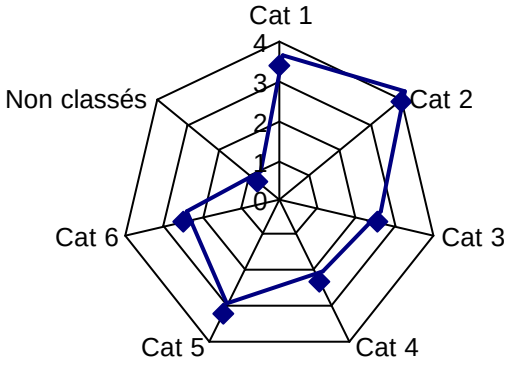
N° 14


Cat 1
4
3
2
1
0
Cat 2
Cat 3
Cat 4
Cat 5
Cat 6
Non classés

N° 15



Moyenne des correspondants



ANNEXE 11

L'OQADD du Grand Lyon

GUIDE PRATIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE AU GRAND LYON

GUIDE - Version 1

Projet final – 21 Septembre 2004

Direction de la Prospective et Stratégie du Grand Lyon

ABCD-Durable – Septembre 2004

SOMMAIRE

LE DEVELOPPEMENT DURABLE AU GRAND LYON 3

Un engagement politique du Grand Lyon 4

Des principes pour l'action 6

VERS UN GUIDE INTERNE DEVELOPPEMENT DURABLE 12

Conception du guide 13

Objectifs du guide 14

3 étapes pour se questionner 15

Hypothèses pour le questionnement 16

ETAPE 1: EXPLICITER ET DEBATTRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CHAMP DE L' ACTION COMMUNAUTAIRE 17

1.1. Pourquoi cette étape ? 18

1.2. Quand la mettre en œuvre ? 18

1.3. Comment la mettre en œuvre ? 19

1.4. 18 questions pour débattre et orienter l'action ? 21

1.5. Fiche de restitution de l'étape 1 23

ETAPE 2 : AIDER A LA DECISION POUR AGIR 25

2.1. Pourquoi cette étape ? 26

2.2. Quand et comment la mettre en œuvre ? 26

2.3. Liste des critères retenus 27

2.4. Questions pour apprécier les finalités retenues 28

2.5. Fiches de travail 29

2.6. Restitution 29

2.7. Résultats de l'analyse INRP 30

ETAPE 3 : ALLER PLUS LOIN SUR LES MODES FAIRE 31

CONCLUSIONS 37

GLOSSAIRE 39

LE DEVELOPPEMENT DURABLE AU GRAND LYON

Un engagement politique du Grand Lyon 4

Des principes pour l'action 6

ENGAGEMENT POLITIQUE DU GRAND LYON

Le Grand Lyon dès 1989 a esquissé les premières étapes de son engagement en réalisant deux chartes de l'écologie urbaine, en signant la charte des villes durable d'Aalborg (1999), en réalisant un projet d'agglomération, etc.

En ce sens, le projet d'Agglomération élaboré en 2001 repose sur une réflexion commune : l'homme au cœur du projet.

L' Agglomération est ainsi pensée :

- Ouverte aux cultures et au monde,
- Attractive, agréable à vivre,
- Favorisant l'esprit d'entreprendre
- Favorisant les apprentissages tout au long de la vie

Mettant en œuvre une démocratie plus participative.

Le Plan de mandat, quant à lui, inscrit le développement durable dans les politiques à engager au Grand Lyon. « Il s'agit pour l'agglomération de promouvoir un développement durable au service de tous :

- Economiquement producteur de richesse mais aussi d'emplois et capable d'une économie de la consommation par tête en énergie et matières premières,
- Socialement capable d'intégrer tous les habitants dans des conditions évidentes de justice sociale, d'écoute, de reconnaissance et de participation (rôle de l'économie sociale et du tiers secteur),
- Environnementalement générateur d'une meilleure qualité de vie (baisse des pollutions, amélioration de la qualité de vie),
- Culturellement ouvert à la diversité et au débat public ».

ENGAGEMENT POLITIQUE

DU GRAND LYON

De plus, dans le cadre des exigences du développement durable et solidaire de l'agglomération, « le Grand Lyon s'engage dans l'élaboration d'un Agenda 21 exemplaire et au service de l'amélioration du cadre de vie »:

- Moteur dans la mobilisation et la participation des acteurs,
- Innovant dans les approches environnementales,
- Favorisant l'expérimentation dans le champ du développement durable,
- Engageant une politique d'évaluation développement durable (indicateurs du développement durable, évaluation des politiques et projets).

L'élaboration d'un Agenda 21 local au Grand Lyon doit permettre de préciser au regard des compétences communautaires et du Projet d'Agglomération, les marges de progression et d'amélioration vers lesquelles nous devons tendre pour aller vers un développement plus durable. Cette réflexion doit être menée à l'écoute de la société civile.

Pour ce faire, une mission Agenda 21 a été créée à la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération afin d'engager un processus de prise en compte du développement durable au sein de la structure Communauté Urbaine.

Un des buts premiers de l'Agenda 21 est de mobiliser de manière exemplaire la collectivité vers le développement durable. Dans ce cadre, il est proposé de co-construire une vision appropriée du développement durable par les services, en cohérence avec les politiques menées par la Communauté urbaine.

Ainsi le développement durable pourra être pris en compte grâce au présent outil d'analyse qui testera et suivra les pratiques et les projets communautaires.

DES PRINCIPES

POUR L'ACTION

Solidarités

Précaution

Démocratie citoyenne

Durabilité des patrimoines

Gouvernance

P R I N C I P E S

L'engagement de développement durable du Grand Lyon se fonde sur des **principes**, véritables convictions fondamentales et règles de conduite, qui devront orienter tous les choix, toutes les décisions et toutes les actions communautaires.

Solidarités

Le Développement Durable impose la recherche de **nouvelles solidarités**, qui permettront de **mieux répartir les ressources économiques, sociale et environnementale** entre les **personnes au sein de notre société**, entre les **quartiers et communes**, entre les **générations** et entre **peuples de la planète**.

L' expression de ces solidarités passe par de nouveaux modes de **partage**, dans un souci de **justice et d'équité**. Le développement de l'**éthique** y contribue : elle doit trouver un nouvel ancrage **dans la sphère privée comme dans la sphère publique**.

Pour la communauté urbaine, la mise en œuvre de **nouvelles solidarités** se traduit par la **solidarité territoriale** et la **mixité sociale**. La conception d'une communauté urbaine, par le souci de solidarité intercommunale qu'elle sous tend, qui sera de plus renforcée par de nouvelles compétences à venir, est une première expression de mise en œuvre concrète de solidarité à l'échelle du territoire. Par ailleurs, dans ses politiques, Le Grand Lyon incite au développement de la solidarité entre les habitants des quartiers (notamment au regard du déséquilibre Est – Ouest). La solidarité territoriale s'exprime dans le respect des **identités territoriales**.

Elle se traduit **concrètement** par diverses réflexions et engagements d'agglomération, en matière d'espaces naturels et agricoles, de plan de déplacement urbain (PDU adopté), de planification urbaine et démarches d'urbanisme (politique de l'habitat / PLH, opérations de logement social dans le cœur de l'agglomération,..), de politique de la ville (revitalisation et renouvellement urbain de la première couronne Est, autour des transports en commun et de la relance de l'activité économique,..) :

La solidarité s'exprime au delà des frontières du territoire lyonnais, dans une politique de coopération décentralisée. L'objectif est de faire du Grand Lyon un pôle d'excellence dans l'aide au développement, par des actions des autorités politiques locales en matière de coopération décentralisée et par un soutien aux ONG et autres mouvements qui œuvre au développement.

En face à face à la page précédente

****

Principe de solidarité (principes n°1 &3 de la Déclaration de Rio, 1992)

La solidarité s'appuie sur le droit pour tous, partout, aujourd'hui et demain, au développement et à un environnement sain.

« Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » - principe 1 de la déclaration de Rio, 1992

« Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures »- principe 3 de la déclaration de Rio, 1992.

Principe de solidarité dans l'espace

Le développement durable se décline à plusieurs échelles territoriales : locale, régionale, nationale, européenne, mondiale. Il s'inscrit, à la fois, dans la géographie locale et dans une politique d'aménagement du territoire, de « ménagement du territoire » : éviter le suréquipement, notamment les infrastructures peu ou mal utilisées dont les coûts de gestion peuvent constituer une dette pour les générations futures.

Principe de solidarité dans le temps

Le développement durable suppose d'allonger l'horizon du long terme (10 ans, 50 ans, voire le siècle ou davantage) et de l'articuler avec le quotidien. Il s'agit de promouvoir une forme de développement équilibré qui économise les ressources renouvelables (forêt, ressource halieutique), fait plus pour le recyclage, les économies d'énergie, les économies d'espaces, de matériaux, et prévoit un échéancier de remplacement des ressources non renouvelables (minerais, énergie fossile).

[1] Arrêt du 7 février 1973, affaire n° 39/72, Commission/Italie, Recueil, 1973, pp.115-116

****

Précaution

L'engagement pour un Développement durable impose de **dépasser les démarches curatives au profit des démarches préventives**, en s'interrogeant constamment sur la nécessité et la faisabilité d'appliquer le **principe de précaution, dans divers champs, environnementaux mais aussi sociaux et économiques**.

La précaution s'impose comme une **ligne de conduite (plus) prudente, lorsque les progrès de la connaissance s'accompagnent d'incertitudes scientifiques**, notamment en lien avec des questions telles que le développement des biotechnologies, la sécurité sanitaire et alimentaire, le réchauffement climatique, la biodiversité, et les nouvelles relations entre science, progrès technique et société (biogénétique, clonage, OGM,…).

« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolement » - *principe 4 de la déclaration de Rio, 1992*

La mise en œuvre de la précaution dépend de l'appréciation et de l'acceptabilité des risques, qui ne peuvent être seulement l'affaire d'experts et de scientifiques, mais qui devient l'affaire du monde politique et de la société toute entière.

Pour le Grand Lyon, la précaution s'applique principalement dans les champs suivants :

- la **réduction de l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels et industriels**, exposition d'autant plus significative lorsque l'on se trouve en zone fortement urbanisée, mais aussi aux pollutions chroniques (pollution de l'air, nuisances sonores, ..)

- la **prévention sociale**, par l'action auprès des **publics placés dans des situations sociales, éducatives et affectives** risquant de pénaliser les chances d'une bonne intégration sociale

- la **promotion de la santé** et les actions de préventions en matière de santé. Le soutien au projet de formation des acteurs locaux(CIFAL Santé) et les actions de soutien aux acteurs de la santé

- **le développement de la solidarité inter-générationnelle**…

En face à face à la page précédente

****

Principe de précaution (principe n°15 de la Déclaration de Rio de Janeiro 1992)

Le principe de précaution est défini par l'article L.110-1 du code de l'environnement selon lequel « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable ».

Le contenu de cet énoncé n'est pas exclusivement applicable aux questions d'environnement. Le champ d'application de la précaution est extrêmement vaste et déborde les secteurs habituellement distingués (santé publique, sécurité alimentaire, risques naturels et industriels) pour couvrir d'autres domaines comme celui des libertés publiques [1]

Principe de prévention (principe n°19/23 de la Déclaration de Rio de Janeiro 1992)

Le principe de prévention est défini par l'article L.110-1 du code de l'environnement selon lequel « l'action préventive et la correction des atteintes à l'environnement doivent, en priorité, porter sur la source et utiliser les meilleures techniques disponibles à un coût économique acceptable ».

Utilisation de procédés, pratiques, matériaux ou produits qui empêche, réduit ou contrôle la pollution, qui peut inclure le recyclage, le traitement, les changements de procédés, les mécanismes de contrôle, l'utilisation efficace des ressources et la substitution de matériaux. Les bénéfices potentiels de la prévention de la pollution incluent la réduction des impacts environnementaux négatifs, l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts.

[1] KOURILSKY Philippe et VINEY Geneviève, le principe de précaution, Rapport au Premier ministre, éditions Odile Jacob, La Documentation française, janvier 2000, 405 pages

Démocratie citoyenne

Le développement durable est affaire de tous. Il est nécessaire de donner l'occasion à un nombre croissant d'individus, notamment ceux qui connaissent le plus de difficultés, de s'impliquer d'avantage pour peser sur leur cadre de vie. Sans remettre en cause la légitimité du pouvoir de décision des élus, il s'agit de l'accompagner de phases d'information, de concertation de participation et de large débat public. La démocratie urbaine est à réinventer à partir d'un dialogue renouvelé avec nos concitoyens. Elle doit se développer sur toutes les dimensions de l'action communautaire, de la gestion des services urbains de proximité, à l'élaboration des politiques d'agglomération et du projet d'agglomération. Le principe de « démocratie et de gouvernance » se traduit par une reconnaissance consolidée de la capacité des associations et des citoyens à proposer des initiatives et des expérimentations innovantes.

Les principes démocratiques imprègnent plus systématiquement les démarches structurantes d'aménagement : le Grand Lyon poursuit et consolide son action d'animation avec la société civile : un débat permanent sur l'avenir de notre société est engagée dans le cadre du Conseil de Développement, mais aussi de la Commission Consultative des usagers des services publics, des Conseils de quartiers. Des concertations sont menées dans le cadre de tous les projets d'aménagement

Principe de participation (principe n°10 de la Déclaration de Rio de Janeiro 1992)

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision…. »

Durabilité des patrimoines

Agir pour un développement durable, c'est favoriser la réversibilité des choix, de manière à ne pas pénaliser les générations futures. C'est choisir les modes de développement et d'aménagement, soucieux d'une économie des ressources naturelles (eau, énergie, ..), de l'espace et du sol, des patrimoines naturels (biodiversité, paysages naturels, …) mais aussi des patrimoines bâtis (patrimoine culturel, paysages urbains, ..) En vertu du principe de durabilité, le Grand Lyon privilégie le développement de la ville sur elle-même plutôt que les extensions périphériques; il a ainsi gelé le développement des centres commerciaux périphériques depuis 10 ans, fait repasser en zonage inconstructible des secteurs importants de l'agglomération et n'ouvre à l'urbanisation que des secteurs très maîtrisés et dont l'équipement peut être assuré.

Le Grand Lyon a identifié et protégé la trame verte, continuité d'espaces naturels qui pénètre jusqu'au coeur de l'agglomération, créé des corridors écologique. Le Grand Lyon a également repéré et valorisé les traces historiques, et mis en en place des outils (études, architectes-conseil, commissions) permettant de veiller à la qualité architecturale des projets et à leur bonne insertion dans le tissu urbain.

Gouvernance

« La gouvernance urbaine est utilisée comme un terme permettant d'identifier de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes d'actions publiques, qui ne reposeraient plus sur la règle imposée mais sur la négociation, le partenariat, fondés sur des principes éthiques et moraux. La gouvernance sert à désigner l'ensemble des pratiques collectives par le biais desquelles l'ordre social et politique est produit, grâce à l'utilisation de normes flexibles. »

La gouvernance permet de coordonner sans imposer, et cela à tous les niveaux de l'action publique.

Pour le développement durable, un des enjeux centraux est la nécessité d'une meilleure articulation entre le public et le privé mais aussi une articulation entre le global (réglementation internationale et européenne) et le local (société civile, association, entreprise, etc.).

Les principes d'action qui sous-tendent la gouvernance sont :

- une nouvelle éthique de la responsabilité individuelle et collective,
- une mise en réseau des acteurs pour animer le territoire et valoriser les compétences développées,
- la mise en place d'une démocratie participative,
- la valorisation de la négociation entre les acteurs
- la prise en compte du global dans toutes actions prévues au niveau local,

A cela s'ajoute la notion de subsidiarité : « à chacun son rôle, ses compétences (légale ou opérationnelles) au plus près des besoins » qui suppose la répartition négociée et transparente des fonctions entre les acteurs concernés, et une régulation régulière au regard des résultats obtenus sur le terrain.

Enfin, la gouvernance engage la collectivité à mettre en place des dispositifs d'évaluation et de suivi des politiques territoriales.

VERS UN GUIDE INTERNE DEVELOPPEMENT DURABLE

Conception du guide 13

Objectifs du guide 14

3 étapes pour se questionner 15

Hypothèses pour le questionnement 16

CONCEPTION DU GUIDE

Le présent guide est le fruit d'une **démarche collective** de 8 mois, s'appuyant sur les **Correspondants Développement Durable du Grand Lyon**, organisée et animée par la Direction de la Prospective et de la Stratégie d' Agglomération(DPSA), accompagnée par l'équipe d 'ABCD-Durable.

Cadrage

↓

VISION PARTAGEE
du DEVELOPPEMENT DURABLE
principes, valeurs /Finalités / modes de faire /

↓

GRILLE DE QUESTIONNEMENT
Objectifs / Questions à se poser /
Modalités d'utilisation

↓

TEST et CONSOLIDATION DE LA GRILLE
à partir de projets

↓ ↔

« Regards croisés »

Mise au débat auprès des acteurs locaux

↓

GUIDE
et modalités d'utilisation

OBJECTIFS DU GUIDE

Ce guide aide à questionner l' «action communautaire» [1]

au regard de critères [2] :

- de finalités de l'action au regard du développement durable
- de modes de faire des services et des agents communautaires

Finalités de l'action …

… ce que l'on cherche à améliorer par l'action communautaire …

… les **bénéfices que l'on espère** d'un développement local en cohérence avec le développement durable

Ex: la qualité de vie, l'ouverture aux cultures, la dynamique entrepreunarial, la qualité et pérennité des ressources environnementales …

Modes de faire…

… comment les services et agents organisent et mettent en œuvre les projets et leurs actions

Ex: la transversalité, le partenariat, la concertation

[1] le guide s'applique à toute « action communautaire » : politiques, projets, activités et métiers quotidiens du Grand Lyon

[2] définis collectivement par le groupe des correspondants développement durable de la communauté urbaine du Grand Lyon, présentés et débattus avec les acteurs lyonnais lors de la Journée « Regards Croisés » du 25 mai 2004

3 ETAPES POUR SE QUESTIONNER

Le questionnement se met en place progressivement, suivant 3 étapes:

- L' **étape 1:** 18 questions **aident à impulser** le développement durable, le plus en amont possible de l'action communautaire: on y **choisit**, avec les élus, ceux des 18 critères considérés comme prioritaires et à approfondir.
- L'**étape 2 accompagne la mise en cohérence** de l'action communautaire avec les finalités du développement durable, pour les critères retenus en étape 1.
- L'**étape 3 interroge plus spécifiquement certains modes de faire** des agents et services et les aide à progresser

A la fin de chaque étape, il est possible de choisir de ne pas aller plus loin.

Pourquoi ? **Quoi ?** **Comment ?**

Expliciter et débattre du développement durable dans le champ de l'action	Définir les moyens et progrès à mettre en œuvre pour l'action

Etape 1 → Etape 2 → Etape 3

Impulser le **développement durable** et choisir les critères prioritaires

Vérifier la **cohérence** de l'action **avec les finalités** de développement durable

Interroger plus finement les **modes de faire** de l'action communautaire

HYPOTHESES POUR LE QUESTIONNEMENT

Le questionnement repose sur 4 hypothèses.

HYPOTHESE 1 : Le développement durable ne relève pas d'une démarche normative.

Il est une **démarche d'amélioration continue** qui s'organise en identifiant des **marges de progression** et en se donnant les moyens d'évaluer la progression

HYPOTHESE 2 : Les politiques et projets communautaires reposent sur des choix et décisions qui se fondent sur des principes pour une éthique de l'action communautaire.

L'action communautaire s'attachera à **rendre explicite** cette prise en compte des principes de développement durable.

HYPOTHESE 3 : L'action communautaire devra contribuer à l'amélioration continue des finalités de l'action au regard du développement durable

L'action communautaire s'attachera également à **ne pas créer des incidences négatives** sur ces finalités.

HYPOTHESE 4 : Les acteurs de l'institution Grand Lyon, agents et services mais aussi élus, doivent faire évoluer leurs modes de faire

Ils vérifient qu'ils adoptent des modes de faire, favorables au développement durable.

ETAPE 1:

Expliciter et débattre

du développement durable dans le champ de l'action communautaire

1.1. Pourquoi cette étape ? 18

1.2. Quand la mettre en œuvre ? 18

1.3. Comment la mettre en œuvre ? 19

1.4. 18 questions pour débattre et orienter l'action ? 21

1.5. Fiche de restitution de l'étape 1 23

EXPLICITER

1.1. POURQUOI CETTE ETAPE ?

✓ **pour impulser le développement durable le plus en amont possible de l'élaboration des actions communautaires :** et avoir une meilleure prise de conscience des implications du développement durable dans l'action communautaire concernée

✓ pour **susciter et animer un débat politique <u>et</u> technique** sur ce que signifie la prise en compte du développement durable dans l'action concernée : ce débat permet de **se fixer des priorités** qui devront être approfondies par les services

✓ pour **disposer d'une première explicitation commune et partagée de ce que le développement durable signifie** pour l'action communautaire concernée

1.2. QUAND LA METTRE EN ŒUVRE ?

EXPLICITER

1 - Quand « une idée de faire » émerge

.. et que le circuit décisionnel s'interroge sur la décision de faire (amont de l'autorisation de programme individualisé)

2 - A l'occasion d'une commande de prise en compte du DD dans une action ou un projet déjà engagé

.. Le chargé de mission d'une action engagée se voit demander d'intégrer le développement durable dans son action.

3 - Lors de la formulation d'une politique ou son renouvellement

pour un texte d'orientation stratégique, une charte, un contrat de plan..

4 – Dans le cadre de l'évaluation d'actions communautaires

Pour un certain nombre de projets et d'actions inscrits dans l' Agenda 21

1.3. COMMENT LA METTRE EN OEUVRE ?

1 - Quand « une idée de faire » émerge

Cas 1: elle est soumise au Pôle ad'hoc

… La note décrivant « l'idée de faire » fait l'objet d'une présentation au Pôle ad'hoc : elle devrait normalement fournir des éléments généraux permettant de répondre à l'étape 1

… Les **présidents de pôles sont désignés** *garants de l'application de l'étape 1* : ils peuvent demander au rédacteur de la note d'intégrer dans son rapport au pôle tel ou tel aspect, qui figurent dans la grille développement durable.

… **Les pôles valident la fiche de restitution de l'étape 1**, qui sera annexée au projet de délibération au bureau restreint et au bureau délibératif/ou au conseil communautaire. .

Cas 2: pour les études préalables ou autres actions de fonctionnement qui ne font pas l'objet d'une validation en pôle

… Le chef de projet est invité à reprendre les éléments de la grille du DD dans le cahier des charges: **l'élu référent est garant de l'application de l'étape 1**.

2 – A l'occasion d'une commande de prise en compte du DD dans une action ou un projet déjà engagé

… Le *chef de projet est garant de l'application de l'étape 1* : Il présente la démarche au correspondant DD du service ou de la direction… Il présente ensuite la grille de questionnement DD correspondant au projet (action, étude…) en **comité de suivi technique**, et ce au même titre que les autres dimensions du projet . Le correspondant DD est membre de droit du comité de suivi technique. La Mission Agenda 21 est invitée en tant que de besoin.

…. L'étape 1 est appliquée et soumise à *validation de l'élu référent pour l'action*, accompagnée de la proposition d'un processus de travail pour engager l'étape 2: celle-ci devra effectivement :

* être mise en œuvre avec un groupe d'analyse transversale (associant les services communautaires et l'ensemble des partenaires externes légitimes au regard du champ de l'action)
* confrontée et enrichie des avis des «élus concernés»dans le cadre du **comité de suivi politique**.

…. Le processus d'analyse de l'étape 1 fait l'objet d'une **note de synthèse sur les marges de progression**. Elle est soumise à **l'élu référent, pour validation.**

EXPLICITER

3 - Lors de la formulation d'une politique ou son renouvellement

… Le *chef de projet est garant de l'application de l'étape 1.* Il présente la démarche au correspondant DD du service ou de la direction

… Il présente ensuite la grille de questionnement DD correspondant au projet (action, étude…) pour validation **en pôle (ou pôles)**, et ce au même titre que les autres dimensions du projet .

… Le correspondant DD est consulté. La Mission Agenda 21 est invitée en tant que de besoin à la préparation du rapport.

… **Le pôle valide la fiche de restitution de l'étape 1**, qui explicite les orientations politiques pour l'intégration du développement durable dans ladite politique

4 - Dans le cadre de l'évaluation de l'action communautaire

La Mission Agenda 21 et Le Conseil de développement suivront tous les ans un certain nombre de projets et d'actions inscrits dans l' Agenda 21 au regard de la grille.

EXPLICITER

1.4. 18 QUESTIONS POUR DEBATTRE ET ORIENTER L' ACTION

Les FINALITES de l'action analysée sont – elles cohérentes avec le développement durable ?

Cohérence sociale

- F1 – L'action permet – elle de mieux satisfaire des **besoins vitaux** (santé, **alimentation**,..) des individus ? Comment facilite – t – elle **l'accessibilité aux services à la personne** ?
- F2 – Comment l'action considère-t-elle la **maîtrise des risques potentiels** (naturels ? technologiques ? sécurité routière ? sécurité publique ? sanitaires ? situations de crise ?) auxquels la population et les biens pourraient être exposés, en lien avec sa mise en oeuvre ?
- F3 – A-t-on tenu compte de la **transmission des savoirs, des connaissances** et de **l'accès à l'information** ?
- F4 – A-t-on prévu que les **habitants adhèrent et participent à l'action Communautaire**, et que celle-ci contribue au **développement de la citoyenneté** ?

Cohérence économique

- F5 – En quoi l'action contribue-t-elle au développement d'une **économie responsable** et comment veille-t-elle à ne pas favoriser des pratiques économiques polluantes et non éthiques ? Quelles sont les **retombées économiques en terme d'emploi local** ?
- F6 – Comment l'action favorise-t-elle le **partage équitable des richesses produites**, et tient-elle compte des catégories de population minoritaires ou en difficultés ?

Cohérence environnementale

- F7 – Comment est-il tenu compte de la capacité de renouvellement des **ressources naturelles** (eau, sols, énergie, biodiversité, matières premières) et de la préservation de celles – ci à terme ?
- F8 – Comment l'action évite-t-elle de créer ou réduite - t – elle les **nuisances et pollutions** ?
- F9 - Comment l'action participe-t-elle de la **lutte contre le réchauffement climatique** ?

Cohérence territoriale

- F10 – L'action se soucie-t-elle de réduire les **fractures territoriales**, et notamment de ne pas les accroître ?
- F11- Comment l'action permet-elle de concilier **intérêt général et besoins de proximité** ?

EXPLICITER

1.4. 18 QUESTIONS POUR DEBATTRE ET ORIENTER L' ACTION

Les services, agents et élus communautaires adoptent–ils (ou adopteront-ils) des MODES DE FAIRE cohérents avec le développement durable ?

EXPLICITER

Gouvernance

- M1 - prévoit-on ou a – t – on prévu l'**implication des habitants et des acteurs locaux** ? Veille-t-on à la **viabilité des partenariats** ? se soucie-t-on de **l'articulation entre secteur privé et public** ?
- M2 – l'action est-elle ou peut –elle être vecteur d'**information et d'éducation** au développement durable ?

Pratiques internes

- M3 – l'action s'appuie-t-elle sur un travail en **transversalité**, **favorable à l'interdisciplinarité** ?
- M4 - est-il prévu une **évaluation de l'action** et une évaluation de ses impacts environnementaux, sociaux et économiques ?
- M5 - le cycle de vie de l'action s'appuie-t-il sur une **organisation visant l'optimisation des moyens** ?
- M6 – la mise en œuvre de l'action permet-elle d'inciter une évolution des **comportements des techniciens et partenaires vers des pratiques de développement durable** ?
- M7 - l'action prend-elle en compte le **long terme**, notamment en introduisant totalement ou partiellement **les coûts indirects** (sociaux et environnementaux) **et coûts globaux** (investissement, entretien, maintenance, fin de vie)?

1.5. FICHE DE RESTITUTION (recto)

La restitution de l'étape 1 se présente sous forme d'une **fiche recto-verso** qui pourra être annexée aux documents de présentation de l'action

Titre de l'action : ……

Porteur de l'action : ……

Garant de l'étape 1 (cocher et compléter) :

- ❑ président de pôle (nom : ……..)
- ❑ correspondant développement durable (nom : ……..)
- ❑ Mission Agenda 21 (nom : ……..)
- ❑ CLD ? (possible ?) (nom : ……..)

Correspondant Développement Durable concerné : ……

Date de l'analyse: ……

EXPLICITER

1.5. FICHE DE RESTITUTION (verso)

	La préoccupation existe–t–elle ?	Comment ?	A Approfondir
FINALITES			
❑ F1 – L'action permet – elle de mieux satisfaire des **besoins vitaux** (santé, alimentation,..) des individus ? Comment facilite – t – elle **l'accessibilité aux services à la personne** ?			❑ F1
❑ F2 – Comment l'action considère-t-elle la **maîtrise des risques potentiels** (naturels ? technologiques ? sécurité routière ? sécurité publique ? sanitaires ? situations de crise ?) auxquels la population et les biens pourraient être exposés, en lien avec sa mise en oeuvre ?			❑ F2
❑ F3 – A-t-on tenu compte de la **transmission des savoirs, des connaissances** et de **l'accès à l'information** ?			❑ F3
❑ F4 – Quels processus prévoit-on (a– t –on mis en place) pour que les **habitants soient acteurs de l'action communautaire**, et que celle-ci contribue au **développement de la citoyenneté** ?			❑ F4
❑ F5 – En quoi l'action contribue-t-elle au développement d'une **économie responsable** et comment veille-t-elle à ne pas favoriser des pratiques économiques polluantes et non éthiques ? Quelles sont les **retombées économiques en terme d'emploi local** ?			❑ F5
❑ F6 – Comment l'action favorise-t-elle le **partage équitable des richesses produites**, et tient-elle compte des catégories de population minoritaires ou en difficultés ?			❑ F6
❑ F7 – Comment est-il tenu compte de la capacité de renouvellement des **ressources naturelles** (eau, sols, énergie, biodiversité, matières premières) et de la préservation de celles – ci à terme ?			❑ F7
❑ F8 – Comment l'action évite-t-elle de créer ou réduit – elle les **nuisances et pollutions** ?			❑ F8
❑ F9 - Comment l'action participe-t-elle de la **lutte contre le réchauffement climatique** ?			❑ F9
❑ F10 – L'action permet-elle de réduire les **fractures territoriales**, et se soucie-t-elle de ne pas les accroître ?			❑ F10
❑ F11- Comment l'action permet-elle de concilier **intérêt général et besoins de proximité**			❑ F11
MODES DE FAIRE			
❑ M1 – l'action s'appuie-t-elle sur un travail en **transversalité, favorable à l'interdisciplinarité** ?			❑ M1
❑ M2 - est-il prévu une **évaluation de l'action** et une évaluation de ses impacts environnementaux, sociaux et économiques ?			❑M2
❑ M3 - le cycle de vie de l'action s'appuie-t-il sur une **organisation visant l'optimisation des moyens** ?			❑ M3
❑ M4 - prévoit-on ou a – t – on prévu l'**implication des habitants et des partenaires concernés** ?			❑ M4
❑ M5 – l'action est-elle ou peut –elle être vecteur d'**information et d'éducation** au développement durable ?			❑ M5
❑ M6 – la mise en œuvre de l'action permet-elle d'inciter une évolution des **comportements des techniciens et partenaires vers des pratiques de développement durable** ?			❑ M6
❑ M7 - l'action prend-elle en compte le **long terme**, notamment en introduisant totalement ou partiellement **les coûts indirects** (sociaux et environnementaux) **et coûts globaux** (investissement, entretien, maintenance, fin de vie)?			❑ M7

Pour les critères retenus, passer à l'étape 2

GRANDLYON communauté urbaine

Vous souhaitez aller plus loin pour les critères retenus en étape 1 ?

ETAPE 2:

Aider à la décision pour agir

2.1. Pourquoi cette étape ? 26

2.2. Quand et comment la mettre en œuvre ? 26

2.3. Liste des critères retenus 27

2.4. Questions pour apprécier les finalités retenues 28

2.5. Fiches de travail 29

2.6. Restitution 29

2.7. Résultats de l'analyse INRP 30

A G I R

2.1. POURQUOI CETTE ETAPE ?

Cette deuxième étape a pour objet de **faciliter la prise de décision, notamment dans le cadre des délibérations.**

Elle vise donc à établir un document synthétique, pour présenter :

✓ **la situation actuelle de l'action communautaire, politique ou projet, (ou de l'idée de faire) au regard des finalités du développement durable**: il s'agira de qualifier si l'on agit bien (ou si l'on s'engage bien) en cohérence avec les objectifs d'un développement durable, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux.

✓ les **marges de progression à mettre en œuvre**, réalistes et identifiées par les services et les élus.

Elle intègre la présentation d'un **profil développement durable de l'action analysée, mettant en exergue la dynamique de progression possible.**

2.2. QUAND ET COMMENT LA METTRE EN ŒUVRE ?

A G I R

Cette deuxième étape se met en oeuvre à chaque fois qu'il en a été décidé ainsi, suite à l'étape 1. La restitution de l'étape 1 est reportée dans la liste 2.3 avant de commencer l'étape 2.

…..Le *correspondant DD du service porteur est garant du passage de l'étape 1 à l'étape 2.*

… Il mobilise un groupe d'analyse transversale (associant les services communautaires et agences associées impliqués et concernés, ainsi que les acteurs externes légitimes au regard du champs de l'action) et la Mission Agenda 21. Il étudie la possibilité de faire travailler les élus aux mêmes questions, dans certaines séances de travail ou en validation.

…. Le processus d'analyse de l'étape 2 est mise en place lors de plusieurs séances de travail, préparées et animées par le correspondant développement durable, et fait l'objet d'une note de synthèse sur les marges de progression, soumise à l'élu référent, pour validation.

…. Une note de deux pages est produite, en y intégrant le profil développement durable, et se trouve annexée à la délibération.

2.3. LISTE DES CRITERES RETENUS

Cocher ci dessous les critères retenus lors de l'étape 1

Vous pourrez vous reporter à ce listing pour la suite des travaux

B- FINALITES DU DEVELOPPEMENT DURABLE (10)

- ❑ F1 – satisfaire les besoins vitaux (santé, alimentation..) et services à la personne
- ❑ F2 – rechercher à réduire l'exposition des populations aux risques
- ❑ F3 - transmettre des savoirs
- ❑ F4 – impliquer les habitants et partenaires et contribuer au développement de la citoyenneté
- ❑ F5 - contribuer au développement d'une économie responsable, à la création d'emploi
- ❑ F6 - favoriser le partage équitable des richesses
- ❑ F7 - préserver les ressources naturelles
- ❑ F8 - lutter contre les nuisances et pollutions
- ❑ F9 – lutter contre le réchauffement climatique
- ❑ F10 - réduire les fractures territoriales
- ❑ F11- concilier intérêt général et besoins de proximité

A
G
I
R

C- MODES DE FAIRE DES AGENTS COMMUNAUTAIRES (8)

- ❑ M1 - travailler en transversalité et favoriser la pluridisciplinarité
- ❑ M2 - évaluer
- ❑ M3 - organiser pour optimiser les moyens
- ❑ M4 - impliquer les habitants et partenaires
- ❑ M5 – informer et éduquer au développement durable
- ❑ M6 – inciter à l'évolution des comportements des techniciens et partenaires
- ❑ M7 - prendre en compte le long terme

2.4. QUESTIONS POUR APPRECIER LES FINALITES RETENUES EN ETAPE 1

POUR CHACUNE DES FINALITES

Vous poserez au groupe la question :

« Aujourd'hui, la préoccupation décrite par le critère, existe-t-elle dans votre action (existante ou en émergence) ? »

Vous cocherez collectivement une case pour répondre, en distinguant 4 cas.

« Aucunement » / « Etat de l'art » / « Amélioration » / « Excellence »

A G I R

L'argumentaire expliquant la réponse sera intégré au compte – rendu de la séance. Vous pourrez vous interroger notamment sur la question *« Comment vous êtes – vous / s'est-on préoccupé des incidences de l'action communautaire sur la finalité ? »*

Vous poserez ensuite au groupe la question :

« Quelles marges de progression vous semblent réalistes pour que l'action communautaire contribue mieux à cette finalité ? »

2.5. FICHES DE TRAVAIL

	la préoccupation décrite par le critère, existe-t-elle dans votre action (existante ou en émergence)				Quelles sont les marges de progression ?
Critères retenus	Rien	Règles de l'art	Bien	Excel-lence	
1. Satisfaction des besoins vitaux (santé, alimentation..) 2. Maîtrise de l'exposition aux risques 3. Transmission des savoirs 4. Implication des habitants et partenaires 5. Economie responsable 6. Partage équitable des richesses 7. Préservation des ressources naturelles 8. lutte contre les nuisances et pollutions 9. lutte contre le réchauffement climatique 10. Réduction des fractures territoriales 11. concilier intérêt général et besoins de proximité					

A G I R

2.6. RESTITUTION

La restitution de l'étape 2 intègre:

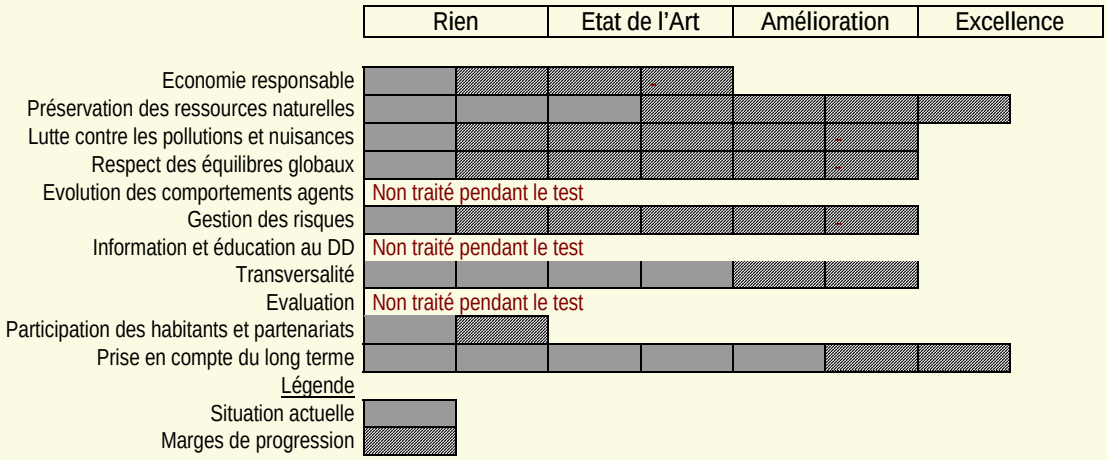
- un **texte de synthèse sur les marges de progression**

- un **profil développement durable**, montrant la situation actuelle et les marges de progression possibles

Il est donné ci -après à titre d'exemple, ces deux éléments produits à l'issue de l'analyse test mené sur le concours pour le projet de construction de l' Institut National de Recherche Pédagogique (INRP)

2.7. RESULTATS DE L' ANALYSE INRP

Profil développement durable du concours INRP



A G I R

Synthèses des marges de progression des procédures de concours et études d'ouvrages
(*) *sous réserve d'avis du service des marchés*

1 - Contribuer au développement d'une économie responsable

-privilégier, *au niveau du programme technique*, des **matériaux provenant de secteurs ou régions en difficulté**
-prévenir les concurrents, *au niveau du DCC (Dossier de Consultation des Concepteurs)* qu'il faudra intégrer des **clauses d'insertion dans les appels d'offre aux entreprises**

2 - Préserver les ressources naturelles

-privilégier, *dans le programme technique*, les **matériaux dont l'utilisation ne met pas en péril les ressources naturelles** (bois,..)
-associer les **services chargés de l'exploitation et de la maintenance**
* en *amont de l'élaboration des DCC*
* au *sein du Comité Technique* au moment des choix
-imposer aux concurrents de remettre un **coût global du projet prévoyant des coûts de fonctionnement**
-intégrer dans le dossier de programme de nouvelles exigences : HQE (isolation, pourcentage minimal de lumière naturelle, ..

3 - Lutter contre les nuisances et pollutions

-intégrer dans le dossier de programmes de nouvelles exigences : HQE (chantiers propres, récupération des eaux de pluies,..)
-Intégrer le CSP (coordonnateur sécurité et protection de la santé) au sein du Comité Technique plus en amont dans le dossier

4 – Mobiliser les partenaires et les acteurs locaux sur le développement durable

-**Sensibilisation des concurrents,** par l'ajout d'une annexe dans le DCC: implication du Grand Lyon en développement durable et économie responsable
-**Débat avec les partenaires institutionnels et financeurs** sur la prise en compte du développement durable et ses implications: négociations du CPER (possible surcoût à intégrer,..)
-**Organiser une concertation avec les partenaires opérationnels, l' Ordre des Architectes** pour déterminer ce qu'il est possible d'améliorer ensemble dans les DCC, dans une perspective de développement durable

Vous souhaitez aller plus loin pour les critères retenus en étape 1 ?

ETAPE 3 :

Aller plus loin

sur les modes de faire

A
G
I
R

Cette troisième étape a pour objet d'aider le porteur de projet et ses partenaires à faire progresser leurs modes de faire, en cohérence avec le développement durable.

Dans la version 1 de ce guide, cette étape n'est qu'esquissée. Elle propose un questionnement simple, et didactique, pour permettre à l'ensemble des services de se l'approprier.

Sa déclinaison en un questionnement métier par métier du Grand Lyon, et également par grands types de projets ou politiques se fera ultérieurement

EXPLICITER LES MODES DE FAIRE RETENUS LORS DE L' ETAPE 1

Inciter à l'évolution des comportements des techniciens et partenaires

Comment l'action communautaire analysée favorise – t – elle / incite t-elle, à une évolution de comportements vers des attitudes éthiques et respectueuses de l'environnement ?

……

……

L'action communautaire analysée s' appuie -t-elle sur des pratiques innovantes ou exemplaires ? lesquelles ?

……

……

A G I R

Comment faire mieux ?

……

……

……

Informer et éduquer au développement durable

L'action communautaire se place-t-elle dans une **perspective d'éducation** au civisme, à l'environnement, au développement durable ?

……

……

L'action communautaire se place-t-elle dans une **dynamique d'échange d'expériences** et de réseaux ?

……

……

Comment faire mieux ?

……

……

……

MODES DE FAIRE

Intégrer la gestion des risques

Comment les risques suivants ont-ils été pris en compte:

naturels ? technologiques ? sécurité routière ? sécurité publique ? sanitaires ? situations de crise ?

……
……

Comment faire mieux ?

……
……
……

A
G
I
R

Travailler en transversalité

Pour mobiliser les compétences communautaires de manière **pluridisciplinaire**, en veillant à ce que soient concernées les dimensions environnementales, économiques et sociales, quelles **réflexions / actions transversales** ont été mises en œuvre ?

A quel moment ? Avec quels acteurs et partenaires ? A-t-on favorisé les échanges d'expérience – veille - ?

……
……
……
……

Comment faire mieux ?

……
……
……
……
……

MODES DE FAIRE

Evaluer

Avez – vous **évalué les impacts** de l'action communautaire:

- sur l'environnement oui / non comment ? ……
……
- sur l'économie oui / non comment ? ……
……
sur le développement social oui / non comment ? ……
……

A
G
I
R

Comment **organisez – vous l'évaluation** ? Bilan de réalisation – suivi des résultats attendus – information et diffusion de l'information ?

……
……

Quels sont les **protagonistes associés** à l'évaluation ?

……
……

Un **tableau de bord** est – il prévu ? oui / non …

Comment faire mieux ?

……..
……..
……..
……..
……..
……..
……..

MODES DE FAIRE

Organiser pour optimiser les moyens

Les **circuits de décision** sont-ils explicités et partagés ? (avez – vous mis en œuvre une **conduite de projet** ?)

……
……

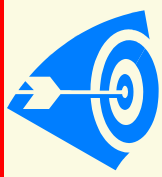
Comment avez - vous **mutualisé les moyens** (financiers, humains et logistiques) avec d'autres acteurs ?

……
……

Comment avez – vous **capitalisé des pratiques et connaissances existantes** ?

……
……

A
G
I
R



Comment faire mieux ?

……
……
……
……
……
……
……

MODES DE FAIRE

Impliquer les habitants et partenaires

Quel est le mode de démocratie participative choisie et quelles sont les modalités de mise en œuvre ?

- Information ? Consultation ? Concertation ? Cogestion ? Coproduction ?

- Auprès des riverains ? Des habitants de l'agglomération ? Des usagers

……

Quelles sont les « **parties prenantes** » mobilisées ?

……

Existe-t-il un processus de **médiation** en cas de conflit ? Lequel ?

……

……

A G I R

Comment faire mieux ?

……

……

Prendre en compte le long terme

L'action est – elle issue ou en relation avec une **réflexion prospective** ?

……

Les préoccupations d'exploitation et de maintenance ont-elles été conjointement traitées avec celles d'investissement ? Les services ad'hoc ont ils été associés ?

……

……

……

……

……

Comment faire mieux ?

……

……

CONCLUSIONS

Vous devez rédiger les conclusions de votre analyse ?

Plan de restitution normalisé

Proposition de plan de restitution de l'analyse développement durable

A - PRESENTATION DE L' ACTION ANALYSEE

Contexte

Objectifs et moyens (humains, financiers, autres,..)

Partenariats

Implication des habitants

Résultats attendus et moyens d'évaluation

B - PRESENTATION DES CONDITIONS DE L' ANALYSE

Origine de la demande d'analyse

Participants et déroulement de l'analyse

C - RESULTATS

Analyse de la situation actuelle

Profil développement durable

Marges de progression

D - SUITES A DONNER

E - VOS IMPRESSIONS PERSONNELLES

F - SUITES EFFECTIVEMENT MISES EN OEUVRE

(à compléter 2 ou 3 ans après l'analyse)

GLOSSAIRE

Le vocabulaire lié au développement durable n'est pas stabilisé ; il évolue très rapidement au gré de l'apparition des nouveaux concepts.

Ce glossaire tente de clarifier les notions en formalisant la signification des mots, en s'appuyant si possible sur des définitions validées par des textes juridiques (lois, directives, règlements), ou normalisées, ou « partagées » à dire d'acteurs œuvrant pour le développement durable exprimant des convergences de points de vue.

Le glossaire a pour but de faciliter le bon usage des termes, des concepts et des principes du développement durable. Il reste un document évolutif et amendable, toute suggestion sera donc bienvenue.

GLOSSAIRE

Accessibilité, inaccessibilité

L'accessibilité est **l'aptitude** d'un réseau de transport, généralement exprimée en temps de déplacement ou distance à parcourir, pour atteindre un équipement public, gagner un bassin d'emplois, pénétrer dans un centre-ville, obtenir un service de proximité (commerces, loisirs, services publics, réseau social). [1].

Par extension, une **agglomération accessible** est une ville dite «des courtes distances» où la compacité du bâti et la proximité des services diminuent le besoin de mobilité forcée des habitants et rendent l'usage des véhicules motorisés inutile et inefficace.

L'accessibilité est également physique, lorsqu'un lieu ou service ne peut être rejoint, dû fait d'une incapacité à se déplacer normalement: personnes à mobilité réduite, enfants en poussettes, ..

L'accessibilité est également financière, lorsqu'un usager a l'aptitude de payer un service ou l'usage d'un équipement

Par opposition, **l'inaccessibilité** est considérée comme l'impossibilité d'obtenir un service dans un délai socialement acceptable ; elle est synonyme d'enclavement, de relégation, d'exclusion [2].

[1] « Il est actuellement considéré qu'une bonne accessibilité permet d'obtenir un service quotidien dans un délai inférieur à 20 minutes et un service hebdomadaire dans un délai inférieur à une heure », Colloque *Écologie urbaine. Bilan et perspectives pour la ville de demain*, Metz, France, 1995

[2] Conférence d'Istanbul sur les établissements humains, ONU, 1996

Acteurs légitimes

Les pratiques de développement durable s'appuient fondamentalement sur le souci de **développer la co-production entre parties prenantes**. Toute co-production entre acteurs requiert la mise en place d'une coopération et **un équilibre du jeu des acteurs, qui s'appuie sur leur légitimité.**

La légitimité des acteurs est un concept délicat, puisqu'il se confronte régulièrement à devoir définir clairement la limite entre la motivation des acteurs à s'impliquer dans la co-construction :

Les acteurs impliqués : ceux sans lequel il n'est pas possible de construire une action, une politique, un projet de qualité (acteurs institutionnels, opérateurs, usagers et bénéficiaires des services et projets,

Les acteurs concernés : ceux qui s'intéressent à l'action, la politique ou le projet sans que leur adhésion conditionne l'existence de l'action.

GLOSSAIRE

Agenda 21

Programme d'actions pour le 21ème siècle orienté vers le développement durable, adopté par les pays signataires de la Déclaration de Rio de Janeiro en 1992: la lutte contre la pauvreté et l' exclusion sociale, la production de biens et services durables, la protection de l'environnement [1].

Considérées comme des acteurs privilégiés dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement, les **collectivités locales** y sont appelées à mettre en place leur Agenda 21 local, en associant étroitement l'ensemble des parties prenantes (société civile, acteurs socio-économiques, habitants,…): elles construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales; elles surveillent les processus de planification, fixent les orientations et la réglementation locale en matière d'environnement; elles apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des besoins du public.

[1] Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), *Action 21, Déclaration de Rio sur le développement, Nations Unies*, New York, 1993, 256 pages

Cycle de vie – d'un produit ou d'un service

Ensemble des activités associées à un produit ou à un service, depuis l'extraction des matières premières (entrants) jusqu'à l'élimination des déchets (sortants).

L'analyse du cycle de vie permet d'évaluer les impacts potentiels sur l'environnement (milieux physiques, ressources naturelles et êtres vivants) de cet ensemble et s'applique à un choix de procédé, de filière (agricole, artisanale, industrielle) ou d'investissement ; à la conception de produits ou de services ; d'une manière générale à toute préparation ou évaluation d'une décision privée ou publique sous l'angle de ses impacts sur l'environnement[1].

L'analyse du cycle de vie est parfois appelée « **écobilan** ».

[1] Association française de normalisation, *Dictionnaire de l'environnement, les termes normalisés*, AFNOR, 1994, (source : x 30-300), page 12.

GLOSSAIRE

Concertation

La concertation est une **politique de consultation des personnes concernées par une décision avant que celle-ci ne soit prise**. La concertation consiste à confronter les propositions du maître d'ouvrage à la critique des acteurs intéressés (riverains, habitants, associations…). Le pétitionnaire s'engage à écouter les avis et les suggestions des personnes consultées, à éventuellement modifier son projet pour tenir compte de leurs contre-propositions, voire à y renoncer intégralement[1] (option zéro).

1] CERTU, *La concertation en aménagement, éléments méthodologiques*, Dossiers n°104, Lyon, juin 2000, 168 pages

Consensus

Un consensus est un **accord entre plusieurs personnes qui implique la notion de consentement**. Le terme désigne également l'accord, même non explicite, d'une forte majorité de l'opinion publique.

Consultation

Forme la plus communément pratiquée parmi les différentes modalités **d'association du public aux décisions**. Elle peut être organisée de plusieurs façons :

- - consultation réglementaire : consultation imposée par la législation ;
- - consultation formelle : consultation officielle respectant procédures et préséances ;
- - consultation informelle : consultation sans protocole ou sans caractère officiel ;
- - consultation participative : consultation avec participation active du public ;
- - consultation permanente : consultation systématique avec un groupe représentatif constitué ;
- - consultation volontaire : consultation effectuée sans obligation réglementaire.

Commerce équitable

Le commerce équitable **assure aux producteurs une plus juste rémunération de leur travail** et assure une base de rémunération des productions de matières premières (café, céréales,..), indépendantes des fluctuations et spéculations financières sur le marché international. Les filières les plus connues sont « Artisans du Monde » et « Max Havelaar », qui mettent en place des filières avec moins d'intermédiaires, professionnalisant les salariés, organisent le paiement amont des productions, mettent en place des exigences de qualité et de respect de l'environnement,..)

Il participe de la logique de **commerce éthique**, dans lequel se retrouve les produits de l'agriculture biologique, des produits ciblés « éthique sur l'étiquette », tourisme durable, qui garantissent des conditions de production respectant des règles sociales éthiques (expression des salariés, pas de travail des enfants, salaires décents,..) et la sauvegarde de l'environnement.

GLOSSAIRE

Consommation responsable

Acte de consommer en acteur responsable, apte à **s'interroger sur l'origine et l'impact des produits, et services choisis.** L'acte d'achat devient responsable, lorsqu'il opte, autant que possible, pour des produits issus du commerce éthique et des services mis en œuvre dans le respect du développement durable.

La consommation durable s'étend également à **l'acte de consommation des flux** (économies d'eau, d'énergie, de matières ..).

Déchets

Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon[1].

Déchet ménager et assimilé. Résidus urbains, ordures ménagères, déchets municipaux, déchets volumineux et encombrants.

Déchet industriel. Ensemble des déchets physiquement saisissables produits par les établissements industriels.

Déchet industriel banal (DIB). Déchet résultant d'une activité industrielle mais assimilable à un déchet de consommation ou à des ordures ménagères (papiers cartons, plastique, bois).

Déchet industriel spécial (DIS). Déchet dont la destination (élimination ou valorisation) nécessite des précautions particulières vis-à-vis de la protection de l'environnement.

Déchet inerte. Déchet non susceptible d'évolution physico-chimique (par exemple : percolation d'éléments toxiques, fermentation, auto combustion…). Exemple : gravats, certains stériles de mines.

Déchet ultime. Est ultime au sens de la loi n°92-642 du 13 juillet 1992, un déchet résultant ou non d'un traitement d'un déchet, qui n'est pas susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part de valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.

Déchet neuf. Rebut de fabrication et/ou de chute de matière première découlant des différentes étapes de transformation en demi-produits ou produits finis[1].

[1] Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 dite « loi déchets ».

GLOSSAIRE

Démarche intégrée et globale

Une démarche intégrée est une démarche qui se **préoccupe des questions de développement économique, des conséquences sociales et des effets environnementaux** d'une politique, d'un programme d'action, d'un plan d'aménagement du territoire, d'un équipement ou d'une infrastructure, dans la perspective de combiner les différentes approches, de la phase de conception jusqu'à la réalisation et de gestion ultérieure, afin d'aboutir à un projet cohérent et partagé.

Démarche sectorielle

Le contraire d'une démarche globale. Les approches sectorielles abordent les problèmes secteurs par secteurs, disciplines par disciplines, thèmes par thèmes. Par exemple, une approche sectorielle de transports déterminera des politiques séparées pour la route, le rail, l'avion, le transport fluvial et maritime.

Démarche transversale

Démarche visant à rendre des approches sectorielles cohérentes entre elles, en créant un lien horizontal entre les différentes structures hiérarchiques et les différents échelons décisionnels.

Développement

Développement[1]: « Progrès, essor en taille, en qualité, expansion, propagation, rayonnement ». Se développer[2] : « Atteindre un état plus avancé, plus près de la perfection ». De nos jours, le développement est assimilé à un processus conduisant à l'amélioration du bien-être des humains.

Développement durable

La notion de «développement durable» est apparue en 1980 dans un ouvrage intitulé « la stratégie mondiale de protection de l'environnement » et présenté par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Le rapport Brundtland de 1987 remet à l'honneur la notion, qui sera consacrée par le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro organisé par la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement des Nations Unies en 1992. Le principe 1 de la Déclaration de Rio stipule que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine en harmonie avec la nature ».

Depuis, la définition tendancielle du développement durable est plus orientée vers « la mise en pratique d'un certain nombre de principes contribuant à l'amélioration du bien-être, à davantage de justice sociale, et au respect des écosystèmes[3] ".».

[1] Dictionnaire Larousse, 1996

[2] Dictionnaire américain Webster's, 1996

[3] Centre de documentation sur l'urbanisme, METL, *Villes et développement durable*, Paris, 1998

GLOSSAIRE

Développement équitable

Développement dont les stratégies sont orientées pour obtenir un double dividende, assurant à la fois le progrès social et l'efficacité économique (gagnant-gagnant).

Développement viable

Développement dont les stratégies sont orientées pour obtenir un double dividende, assurant à la fois le respect de l'environnement et l'efficacité économique.

Développement vivable

Développement dont les stratégies sont orientées pour obtenir un double dividende, assurant à la fois le progrès social et le respect de l'environnement

Diversité

Diversité biologique (biodiversité) = « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins, et autres écosystèmes aquatiques et les complexes biologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes.[1] ».

Diversité humaine et culturelle. La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement reconnaît que la diversité des peuplements humains, la pluralité des cultures, la richesse des savoir-faire et des pratiques de gestion des ressources locales font partie intégrante du développement durable. Le principe n°22 de la Déclaration de Rio de Janeiro (1992) souligne que « les populations, les communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles ».

Diversité urbaine et mixité sociale. De même, l'article L.121-1 du code de l'urbanisme (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000) prévoit que les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, carte communale) doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale (…) à travers l'équilibre entre emploi et habitat, d'une part, et la diversité de l'offre de logements (sociaux ou non), d'autre part (…).

[1] Décret n° 95-140 du 6 février 1995 portant publication de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France.

.

GLOSSAIRE

Durable

De durer, de nature à durer longtemps. État, situation durable = constant, permanent, stable, solide. Contraire = éphémère, fugitif, labile, provisoire, passager, périssable, temporaire, transitoire[1].

[1] Dictionnaire Petit Robert, 1994

Economie

« Ensemble des activités relatives à la production, à la circulation et à la consommation des biens et des richesses[2] ».

[2] Dictionnaire Larousse, 1996

Economie responsable

Le développement économique soucieux du développement durable intègre dans ses moyens de créer de la croissance, le respect des êtres humains et de l'environnement. Les entreprises doivent développer leur responsabilité sociale : elles veilleront à une gestion des ressources humaines soucieuses des droits sociaux, de la gestion des compétences, de la formation et de l'employabilité pérenne des salariés; elles feront preuve de respect de l'environnement, ses ressources et équilibres, aux risques technologiques, industriels et sanitaires qu'elles pourraient créer.

Une économie responsable est vecteur d'une consommation durable, toujours plus performante en terme de service rendu, mais plus sobre et propre, et plus éthique. Les entreprises doivent s'attacher à développer des biens et services durables car de moindre impact écologiques. Elles s'impliqueront au développement de leur territoire, et se mobiliseront sur des projets de partenariat « publics- privés ».

Economie sociale

L'économie sociale s'est développée en France dés le 19ème siècle, et se fonde sur le « principe de nécessité » (répondre aux besoins sociaux individuels ou collectifs tels que le logement, l'éducation, la santé,..) et le « principe d'appartenance » (avoir une unité géographique, ou professionnelle, ou corporatiste,..) une pratique démocratique spécifique en économie (une personne = une voix).

Les activités de l'économie sociale se réfèrent à des statuts juridiques particuliers, et concernent quatre types d'activités : les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations.

GLOSSAIRE

Economie solidaire

L'économie solidaire vise une rentabilité (c'est à dire des bénéfices) en termes sociaux et environnementaux, une viabilité financière fondée sur la mixité des ressources, qui garantit l'autonomie de gestion.

Les entreprises de l'économie solidaire adoptent un principe démocratique (une personne = une voix) et répondent à trois vocations :

- vocation d'intérêt collectif (produits, biens et services répondant à des besoins effectifs visant le bien-être au sein de la société)

- vocation d'insertion sociale et professionnelle, notamment des personnes les plus démunies

- vocation d'échanges monétaires ou non, organisés de telle sorte que le plus grand nombre puisse avoir accès aux services, biens et produits proposés

Eco-produits

Produits issus de l'agriculture biologique, produits recyclés, produits prenant en compte la disponibilité et le renouvellement des ressources naturelles

Ecosystème

« Système dans lequel il existe des échanges cycliques de matières et d'énergie dus aux interactions entre les différents organismes présents et leur environnement[3] ».

L'écosystème présente une certaine homogénéité du point de vue topographique, climatique, botanique et zoologique, pédologique, hydrologique et géochimique ; les échanges de matière et d'énergie entre ses constituants se font avec une intensité caractéristique. Il est l'unité fonctionnelle de base en écologie. Un lac représente un exemple idéal d'écosystème : c'est un ensemble bien délimité dont les divers composants sont inséparablement liés entre eux et sont le siège d'interactions multiples[4].

GLOSSAIRE

Effets sur l'environnement

Il décrit une conséquence objective d'un projet sur l'environnement. On distingue plusieurs types d'effets[1]:

- **effet direct**. Il traduit les conséquences immédiates du projet, dans l'espace et dans le temps. Il affecte l'environnement proche du projet.

- **effet structurel**. Effet direct lié à la construction même du projet : la consommation d'espace due à l'emprise du projet et à ses « dépendances », la disparition d'espèces végétales ou animales, la perte d'éléments du patrimoine culturel, la modification du régime hydraulique, les atteintes au paysage, les nuisances au cadre de vie des riverains.

- **effet fonctionnel**. Effet direct lié à l'exploitation et à l'entretien de l'équipement : pollution de l'eau, de l'air et du sol, production de déchets divers, modification des flux de circulation, risques technologiques.

- **effet indirect**. Il résulte d'une relation de cause à effet ayant à l'origine un effet direct.

- **effet en chaîne**. Effet indirect qui se propage à travers plusieurs compartiments de l'environnement (eau, sol, air, espèces vivantes).

- **effet induit**. Effet indirect généré par le projet, notamment sur le plan socio-économique et le volet qualité de vie (urbanisation induite par l'ouverture d'un échangeur autoroutier).

- **effet temporaire**. Effet limité dans le temps, soit parce qu'il disparaît immédiatement après cessation de la cause, soit parce que son intensité s'atténue progressivement jusqu'à disparaître.

- **effet cumulatif**. Il est le résultat du cumul et de l'interaction de plusieurs effets directs et indirects générés par un même projet ou par plusieurs projets distincts qui peuvent conduire à des modifications progressives des milieux ou des changements imprévus.

- **effet à distance**. Effet provenant de sources lointaines et diffuses (pollution de l'air).

- **effet à retardement**. Effet se manifestant à plus ou moins long terme (concentration de PCB dans les animaux prédateurs).

- **effets combinés**. Effets synergiques provenant de sources multiples qui agissent de concert sur l'environnement.

- **effets concentrés**. Effet de fortes intensités et répétitifs sur un milieu fragile.

- **effet de morcellement**. Fragmentation des écosystèmes.

- **effet de seuil**. Effet conduisant à un dépassement de la capacité de charge d'un milieu et pouvant modifier irréversiblement ses fonctions.

[1] Association française de normalisation, *Dictionnaire de l'environnement, les termes normalisés*, AFNOR, Paris 1994, source : T 90-503, page 87

GLOSSAIRE

Egalité démocratique

L'égalité démocratique est la conception de la justice définie par John Rawls (1971) selon laquelle « chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base qui soit compatible avec le même système pour les autres. Les inégalités sociales et économiques doivent être organisées pour apporter aux plus désavantagés les meilleures perspectives, tout en ouvrant à tous des perspectives, conformément à l'égalité des chances ».

Appliquer le principe d'égalité démocratique dans le cadre du protocole de Kyoto en vue de répartir équitablement les quotas d'émissions de gaz à effet de serre suppose d'instituer des règles de différenciation entre les pays (*distribuer une large proportion de quotas d'émissions aux pays les plus pauvres et faire supporter les coûts les plus importants aux pays les plus riches)*

Egalité des droits

Tel que défini par la théorie du droit naturel (Locke, 1960), le principe d'égalité des droits estime que les hommes sont égaux entre eux, naissent sans distinction, ont accès aux mêmes avantages de la nature et ont les mêmes devoirs.

Dans le contexte des négociations relatives à la convention cadre sur les changements climatiques, l'application du principe d'égalité des droits conduit à accorder les mêmes droits à chaque individu en matière d'utilisation de l'atmosphère et d'émission des gaz à effet de serre, quelle que soit sa nationalité (*droits d'émission distribués directement aux individus,non aux gouvernements, chaque individu disposant de la même quantité de gaz à effet de serre)*

Enjeu environnemental

Désigne la valeur prise par un usage, une fonction, un territoire ou un milieu naturel au regard de préoccupations écologiques, patrimoniales, paysagères, sociologiques, voire de considérations sanitaires ou de qualité de la vie.

Environnement

« Ce qui est autour, voisinage, contexte » [1] . L'environnement tend à être perçu différemment par les administrations, qui en privilégient souvent les composantes physiques et les découps thématiques (eau, air, bruit, déchets, milieux naturels) et par les individus, qui pensent surtout à la qualité de la vie, au voisinage et à la nature. Le Centre euroméditerranéen de l'environnement montre que le mot environnement signifie « cadre de vie » pour les cadres et les professions libérales, « ville, circulation » pour les artisans et les commerçants, « nature » pour les employés, « pollution » pour les industriels, « voisinage » pour les agriculteurs[2].

[1] Dictionnaire Larousse, 1996

[2] Aspe Chantal, sociologue de l'environnement, Étude présentée au CEME à Marseille, France, 1993

GLOSSAIRE

Energies renouvelables

Issues de ressources naturelles qui ne risquent pas l'épuisement, ces énergies bénéficient d'une constance (soleil,..) ou d'un renouvellement régulier (vent, marées, géothermique, bois..). Contrairement aux énergies fossiles de type pétrole, gaz naturel ou charbon, elles ne produisent pas ou peu de déchets.

Equilibres planétaires

S'engager pour un Développement Durable, requiert d'agir localement en matière de réduction des émissions à incidences sur les équilibres globaux

- Climat

- couche d'ozone…

Equité

« Notion de justice dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun : vertu qui consiste à régler sa conduite sur le sentiment naturel du juste et de l'injuste[1] ».

L'équité est expressément mentionnée dans le principe n° 3 de la Déclaration de Rio selon lequel « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes (équité intragénérationnelle) et futures (équité intergénérationnelle) ». La notion d'équité renvoie fréquemment à celle d'intérêt public (intérêt général).

[1] Dictionnaire Petit Robert, 1994

Evaluation – a priori (ex-ante), a posteriori (ex-post), continue

Évaluer une politique avant qu'elle ne soit complètement formulée (ex-ante) ou après un certain laps de temps (ex-post), c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. L'évaluation doit produire des arguments audibles par chaque citoyen, sur la valeur et l'impact social, économique, environnemental des actions publiques. L'évaluation doit suivre une procédure assurance transparence, objectivité, et conclusions opérationnelles.

Evaluation stratégique environnementale (ESE)

Procédure d'évaluation des conséquences d'une proposition dans une politique, d'une sujétion dans un schéma, d'un projet d'équipement dans un plan, par une étude intégrée des aspects environnementaux, économiques, sociaux et fonctionnels. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement fixe des obligations générales en matière d'évaluation environnementale (consultation, prise de décision, information, suivi).

GLOSSAIRE

Externalisation des coûts, internalisation des coûts

Externaliser les coûts consiste à imputer les coûts internes et externes dans les domaines environnemental et social d'un équipement ou d'un aménagement sur des tierces parties. Le coût externe se présente donc comme un élément non pris en compte par le marché et supporté par tout ou partie des membres de la collectivité. **Internaliser les coûts** consiste à faire payer par les bénéficiaires de la transaction (acquéreur d'un bien) ou les usagers d'un service, les coûts de l'utilisation ou de la dégradation des ressources environnementales. En général, le coût des mesures de lutte contre la pollution est répercuté dans le prix de vente.

Fractures territoriales

Agir pour un développement durable impose une action volontaire en faveur de la réduction des fractures territoriales, qu'elles soient entre nos populations et celles des pays en développement, mais aussi entre nos populations et celles des régions et agglomérations voisines. C'est aussi au sein d'un territoire local, la réduction des fractures territoriales entre communes et quartiers.

Le développement durable suppose la « re-création » de liens territoriaux et sociaux favorisant les échanges de biens, de services, de richesses, de personnes et marchandises, mais aussi de la diversité.

Gouvernance

« La gouvernance urbaine est utilisée comme un terme permettant d'identifier de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes d'actions publiques (sur fond essentiellement de recomposition des Etats-nations et de la globalisation), qui ne reposeraient plus sur la domination et la violence, chères à M. Weber, mais sur la négociation, le partenariat, fondés sur des principes éthiques et moraux. La gouvernance sert à désigner l'ensemble des pratiques collectives par le biais desquelles l'ordre social et politique est produit, si l'on permet l'oxymore, grâce à l'utilisation de normes flexibles. C'est pratiques prennent place en dehors des institutions classiques (administrations d'Etat, collectivités locales, entreprises privées…).»

1] Bernard Jouve, *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier 2003.

Haute Qualité Environnementale

Ensemble des techniques, à l'origine dans la construction ou l'entretien de bâtiments et espaces publics non bâtis, qui ont pour but de réduire les impacts sur l'environnement, créer des conditions de vie agréables et limiter les coûts de fonctionnement. La HQE passe par les économies d'énergie (isolation,..) la réduction du bruit (choix de matériaux,..) l'utilisation de matériaux propices (ressources renouvelables) et le recyclage (tri sélectif des déchets de chantier,..) Au sens large, la HQE intégre l'adaptabilité des bâtiments et leur accessibilité pour tous. La HQE s'élargit progressivement à d'autres objets.

GLOSSAIRE

Lien social

Certains sociologues distinguent deux formes de lien social: la communauté et la société.

La **communauté** repose sur les notions de valeurs communes, de solidarité, de confiance, de convivialité, d'amitié, d'appartenance (communauté villageoise), tandis que la **société** repose sur le contrat social obéissant à des lois et des codes moraux (société urbaine). Par opposition, la perte de lien social se traduit par des processus de ségrégation (séparation, exclusion, relégation, disparité, désolidarisation), de désintégration des valeurs citoyennes (incivilité, violence), voire de sécession urbaine (quartiers en déclin ou, au contraire, quartiers résidentiels à affinités électives,..)

Médiateur et facilitateur

Un médiateur peut être soit un intermédiaire juridique, avec pour fonction de proposer des solutions pour régler des litiges, soit un intermédiaire social avec pour fonction de trouver des compromis entre deux groupes.

Un faciliteur ou «facilitateur» (traduction du mot anglais «facilitator») est quelqu'un placé en position d'interface (animateur), afin de créer des relations d'écoute, de confiance et de dialogue (arbitre), de mettre en place des démarches transversales d'intelligence collective dans la synergie et le respect mutuel (organisateur).

Négociation

Une négociation est une série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord ou pour conclure une affaire. Elle suppose qu'il existe des points de vue différents et une volonté de trouver un accord.

Nuisances et pollutions

S'engager pour un Développement Durable, c'est maîtriser **nuisances et pollutions:**

Nuisance : éléments du milieu physique ou de l'environnement susceptible de porter atteinte ou d'altérer plus ou moins brutalement et profondément l'équilibre biologique et paysager d'un milieu et de modifier les conditions de vie des populations exposées.

Pollution : introduction, directe ou indirecte, d'un polluant dans un milieu déterminé. Résultat de cette action : présence de ce polluant dans le milieu. Les polluants, physiques, chimiques ou biologiques provoquent une gêne ou une nuisance.
On veillera à maîtriser notamment:
- les rejets liquides
- les émissions gazeuses
- les déchets solides
- les rejets toxiques et radioactifs
- les nuisances sonores

GLOSSAIRE

Partage équitable des richesses

Le développement durable est économiquement producteur de richesses et d'emplois équitablement répartis : il est aussi socialement capable d'intégrer tous les habitants dans des conditions évidentes de justice sociale, d'écoute, de reconnaissance et de participation : le développement de l'économie sociale et du tiers secteur y contribue, au même titre que le commerce équitable.

Le partage équitable des services publics et collectifs sera également un objectif prioritaire : une répartition géographiquement équitable des services administratifs, culturels et sportifs, éducatifs et informatifs, d'aide sociale et sanitaire, … sera favorisée.

Participation du public

La participation du public est l'association en tant que partie prenante du public à un processus, une procédure. On peut distinguer huit principaux modes d'association du public classés du moins participatif au plus participatif.
-information : action de donner des renseignements (unilatéralement, à sens unique)
-consultation : action de solliciter un avis
-concertation : action d'échanger des avis et de rechercher un compromis
-dialogue : action d'échanger des points de vue et propositions
-implication : action de s'engager dans un processus ou d'y engager sa responsabilité
-participation : action de s'associer activement à un processus
-appropriation : action de faire sien et de s'emparer en tant que partie prenante
-adhésion : action de s'allier et de partager totalement les objectifs.

Principe d'intégration

(principe n°4 de la Déclaration de Rio de Janeiro 1992)

L'objectif d'intégration est repris au principe quatre de la Déclaration de Rio. « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Selon l'OCDE, l'intégration suppose une conception unitaire globale de l'environnement qui n'accorderait aucune priorité juridique à un élément naturel donné (eau, air, sol) ni aucune hiérarchie a priori. Elle préconise une action orientée vers la prévention (meilleure option environnementale), l'application du principe de précaution (meilleure technique disponible), le recours à des procédures de certification telles que éco-audit, écolabel (meilleure pratique environnementale).

GLOSSAIRE

Principes de Rio

Le 14 juin 1992, 178 États ont adopté la **Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement. 27 principes sont énoncés**, ils constituent le fondement du développement durable que nous rappelons brièvement ci-dessous[2].

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable (principe n°1) dans le respect des générations présentes et futures (principe n°3). Les États ont le droit d'exploiter leurs ressources sans nuire aux autres États (principe n°2). Ils doivent coopérer de bonne foi (principe n°27), avertir les autres états de toutes catastrophes (principe n°18) ou activités dangereuses pouvant les affecter (principe n°19). La protection de l'environnement fait partie intégrante du processus de développement (principe n°4) ; la lutte contre la pauvreté (principe n°5) concerne tous les pays (principe n°6) selon des responsabilités communes mais différenciées (principe n°7). Les modes de production et de consommation non viables (non durables) doivent être éliminés (principe n°8) au profit de ceux qui sont viables dont la diffusion doit être favorisée (principe n°9). Le public doit être impliqué dans toutes les décisions (principe n°10). Les états prennent des mesures législatives efficaces (principe n°11), ont recours à des instruments économiques visant à internaliser les coûts des nuisances selon le principe pollueur-payeur (principe n°16), adoptent les études d'impact (principe n°17), évitent le transfert d'activités polluantes (principe n°14), responsabilisent les pétitionnaires qui causent les dommages à l'environnement (principe n°13). Ces mesures ne doivent en aucun cas constituer des barrières commerciales discriminatoires ou déguisées (principe n°12). Le principe de précaution (principe n°15) doit être mis en œuvre. Un certain nombre de groupes majeurs (parties intéressées) ont un rôle particulier à jouer : les femmes (principe n°20), les jeunes (principe n°21), les communautés locales et autochtones (principe n°22). La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables (principe n°25). en temps de guerre (principe n°24), le respect de l'environnement est impératif tant pour les peuples soumis à oppression, domination et occupation (principe n°23). Les différends d'environnement doivent être résolus pacifiquement (principe n°26).

[1] Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), *Action 21, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Nations Unies, New York, 1993, p. 1-5

Protocole de Kyoto

Terme désignant le protocole établi à Kyoto (Japon), le 11 décembre 1997, concernant la «Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques».

GLOSSAIRE

Rapport Bruntland, Notre Avenir à tous

Ministre de l'environnement de Norvège, Madame Gro Harlem Brundtland a présenté en 1987 un rapport intitulé «Notre avenir à tous» à la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement des Nations Unies. Ce rapport est la base officielle du développement durable.

Recyclage, récupération, régénération, renouvelabilité

Recyclage = réintroduction directe d'un déchet dans le cycle de production, en remplacement total ou partiel d'une matière première neuve (recyclage de l'eau d'un circuit en vue de sa réutilisation, recyclage des papiers et cartons usagés). Le terme recyclage est employé aussi dans le sens de valorisation (recycler la ville sur elle-même, recycler une friche urbaine). Reconvertir, requalifier, réutiliser, remettre au goût du jour.
Récupération = collecte ou démolition, puis séparation ou conditionnement de certains déchets en vue d'une valorisation (mâchefer, verre, matériaux de déconstruction).
Régénération = procédé (physique ou chimique) ayant pour but de redonner à un déchet les caractéristiques qui permettent de l'utiliser en remplacement d'une matière première neuve. Reconstitution naturelle (sans l'intervention de l'homme) d'une partie vivante qui a été détruite (régénération naturelle de la forêt après la tempête de décembre 1999).
Renouvelabilité = caractère reconductible, reproductible. énergies renouvelables provenant de gisements naturels qui ne s'épuisent pas (soleil, vent, marée), organismes vivants capables de se reproduire (espèces animales, ressources halieutiques, espèces cultivées).

Réseau

Le mot réseau désigne tout ce qui est relié par un maillage. Au delà de son application aux réseaux d'infrastructures de transport, aux systèmes de liaisons hertziennes ou de connexions télématiques, il s'applique également aux **échanges et aux relations entre des collectivités territoriales, aux liens sociaux tissés entre des individus.**

Réseau social

Un réseau social est constitué d'un ensemble d'individus ayant une autorité naturelle reconnue et capable de produire du lien social, de la compréhension et de l'appropriation au sein de populations dont ils ont la confiance sur des sujets pour lesquels les différences de culture ne permettent pas un dialogue direct. Ces individus, unanimement reconnus au sein de quartiers ou de communautés, ne sont pas des représentants officiels élus. Leur qualité d'interface interculturel leur permet de formuler les connaissances et les problèmes de manière à les rendre compréhensibles par des groupes restreints avec des problèmes spécifiques. Maillages essentiels d'émergence de l'intelligence collective des sociétés apprenantes, leur intervention est fondamentale pour l'implication des «innovants sociaux», puis des majorités précoces et tardives[1].

[1] Tozzi Bernard, Boutterin Claude, Poutchy-Tixier Jean-Charles, Dialogue et territoire, France, 1993

GLOSSAIRE

Ressources naturelles

S'engager pour un Développement Durable, c'est faire évoluer nos modes de consommation des ressources naturelles

- eau,
- combustibles fossiles et énergétiques,
- matières premières,
- biodiversité
- espace et ressources foncières….

Sous l'effet de la croissance démographique et économique en effet, les ressources non renouvelables sont de plus en plus convoitées, exploitées, menacées. En tant qu'éléments constitutifs du patrimoine commun de l'humanité, elles doivent être valorisées et protégées.

Le choix du développement durable impose un partage plus équitable de l'accès aux ressources naturelles, économiques, culturelles et humaines car ce partage participe pleinement de la notion d'équité sociale.

Réversibilité, irréversibilité

Réversibilité = qui peut ou doit, dans certains cas, retourner au propriétaire qui en a disposé (terres réversibles après un bail emphytéotique) ou profiter à un autre que le bénéficiaire après la mort de ce dernier (repreneur). La réversibilité découle du principe de précaution, elle sous-tend de ne pas s'engager dans des impasses, de pouvoir revenir sur des décisions, de pouvoir retourner à un état antérieur sans dégradation (droit de retour, aller dans le sens inverse, action réversible).

Irréversibilité = qui ne peut fonctionner dans un seul sens, qui ne peut revenir au point de départ (une pollution irréversible, une décision irrévocable). Par extension, il s'agit de prendre garde aux situations limites pouvant produire de grands effets (gaz à effet de serre).

GLOSSAIRE

Interdisciplinarité, transdisciplinarité

Approche globale de recherche de solutions par un chef de projet faisant approfondir certains aspects par des spécialistes en temps que de besoin.
La Commission européenne estime que la mise en œuvre de politiques intégrées orientées vers le développement durable exige le renforcement des compétences transdisciplinaires.
Transparence
Présentation ouverte, complète et compréhensible des informations[1].

[1] Management de l'environnement, glossaire des principaux termes normalisés, recueil de normes françaises, AFNOR, 2ème édition, Paris, juin 1997, 453 pages

Urbanisation

Action de se doter de structures et de formes urbaines, d'espaces bâtis[1]. La notion d'urbanisation s'applique à un ensemble d'opérations visant à construire de nouvelles structures urbaines. Ces opérations peuvent être désignées sous les termes suivants :

conservation : maintenir intact, conserver dans le même état (protéger, sauvegarder) ;
réhabilitation : remettre en état et redonner une image en conservant les parties anciennes ;
rénovation : reconstruire en suivant une nouvelle logique ;
restauration : remettre en état, rétablir dans sa forme première (réparation, réfection) ;
réorganisation : modifier le fonctionnement pour adapter à une évolution ;
requalification : attribuer une nouvelle qualité ou une nouvelle considération ;
réutilisation : affecter à un nouvel usage.
restructuration : modifier en profondeur les infrastructures et leur fonctionnement.

[1] Dictionnaire Larousse, 1996