



HAL
open science

**La dépolitisation ambiguë de l'action publique
environnementale. Sélection des acteurs et
transformation des rapports policies/politics dans les
villes françaises et britanniques**

Vincent Béal

► **To cite this version:**

Vincent Béal. La dépolitisation ambiguë de l'action publique environnementale. Sélection des acteurs et transformation des rapports policies/politics dans les villes françaises et britanniques. Le Naour, G.; Massardier, G. L'action publique sélective, LGDJ, pp.203-225, 2013. halshs-01141493v2

HAL Id: halshs-01141493

<https://shs.hal.science/halshs-01141493v2>

Submitted on 21 Apr 2015

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.

La dépolitisation ambiguë de l'action publique environnementale. Sélection des acteurs et transformation des rapports *policies/politics* dans les villes françaises et britanniques.

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

Cette contribution a pour objectif d'analyser la transformation des configurations d'acteurs impliqués dans les politiques urbaines d'environnement. En effet, les enjeux environnementaux ont fait l'objet d'une reformulation entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000. L'émergence de la notion de développement durable – défini *a minima* comme un mot d'ordre visant à concilier croissance économique et protection de l'environnement et à renouveler les modes d'action – a provoqué une série de changements à la fois dans les manières de faire, dans les objectifs poursuivis et pour ce qui nous intéresse plus particulièrement ici dans les acteurs considérés comme pertinents et légitimes dans le traitement des enjeux environnementaux en ville¹. Ces transformations ont été facilitées par le fait que l'environnement n'est pas un secteur comme les autres². Il s'agit plutôt d'un domaine d'action faiblement institutionnalisé. Comme le notent LASCOUMES ET LE GALES³, ce type de domaine d'action se caractérise par une représentation des problèmes incertaine, une faible intégration des acteurs, un caractère contestable des échelles d'intervention et des manières de faire, qui sont bien souvent à inventer. En bref, ce type de domaine d'action n'est pas marqué par la présence de règles du jeu bien établies, de routines très fortes ou encore de modes d'action se perpétuant dans le temps. Pour cette raison, l'environnement apparaît particulièrement heuristique pour la mise au jour des processus de changement dans l'action publique, et plus particulièrement pour la compréhension des mécanismes de sélection et de filtrage à l'œuvre dans la production des politiques urbaines.

L'argument qui sera développé au travers des cas de Manchester (Royaume-Uni) et de Saint-Etienne (France) est que le passage de l'« environnement » au « développement durable » a été synonyme d'une refonte des configurations locales d'acteurs. Longtemps dominées par des acteurs secondaires et par des groupes issus de la société civile, les politiques urbaines d'environnement ont été plus récemment investies par les élites politiques urbaines et par des experts professionnalisés. Ainsi, les associations qui ont pendant longtemps été considérées comme des pivots des politiques urbaines d'environnement ont, avec la vogue du développement durable, été progressivement exclues des processus de production de ces politiques. Elles sont passées en l'espace de 20 ans du statut « *policy insider* » à celui de « *policy outsider* »⁴. Cette évolution ne peut pas uniquement être mise sur le compte d'une redéfinition du problème

¹ Vincent BEAL, Mario GAUTHIER, Gilles PINSON (Eds), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Publication de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne 2011.

² Pierre LASCOUMES, *L'éco-pouvoir, environnements et politique*, La Découverte, Paris, 1994.

³ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Sociologie de l'action publique*, Armin Colin, Paris, 2007, p. 94.

⁴ Graeme HAYES, *Environmental Protest and the State in France*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

« environnement » et des solutions qui lui sont liées. Elle doit être replacée dans un contexte plus large de changement des registres de légitimation politique et des ressources nécessaires à « l'action publique contemporaine ». Ainsi, l'hypothèse formulée est que le changement des acteurs pertinents dans les politiques urbaines d'environnement s'explique par l'importance prise par les logiques de légitimation par les *outputs* et par les ressources nécessaires à la production de politiques publiques. Cette idée d'une évolution des logiques de légitimation des acteurs et des institutions politiques vers une place plus grande prise par la monstration d'une capacité à faire, à « délivrer » a été développée par Fritz SCHARPF à propos du système politique européen⁵. Elle a plus récemment été appliquée aux villes⁶ pour décrire des situations dans lesquelles des acteurs politiques agissant au sein d'espaces sociaux fragmentés tendent à se consacrer prioritairement à un travail de mobilisation des ressources pour l'action publique, les mettant en contact avec les groupes porteurs de ce type de ressources, au détriment d'une activité minutieuse d'encadrement politique de soutiens électoraux.

Les politiques d'environnement élaborées et mises en œuvre à l'échelle urbaine constitueront un terrain privilégié dans l'approfondissement de ces évolutions. Une analyse diachronique de ces politiques tend en effet à montrer que jusqu'au début des années 1990, elles permettaient aux élus urbains d'entretenir des soutiens électoraux, de mobiliser certains groupes sociaux et de comprendre partiellement les attentes de la société urbaine. Les élus y puisaient donc des ressources liées à la dimension « *politics* » du travail politique⁷. A l'inverse, les politiques de développement durable qui sont apparues au tournant des années 2000 semblent structurées autour d'un tout autre impératif. Elles sont mues par un souci renforcé de valorisation des résultats de l'action publique et de construction et de pérennisation de coalition. Ainsi, si les logiques « *politics* » n'ont pas disparu, elles sont de plus en plus concurrencées par des logiques « *policies* » prenant la forme d'une recherche de ressources liées à la production des politiques publiques et du développement de stratégies de légitimation par les *outputs*.

1. Les politiques urbaines d'environnement structurées autour de la dimension « politics » du travail politique.

Dans la plupart des villes européennes, les politiques d'environnement ont fait leur apparition sur les agendas urbains à la fin des années 1970. Considérées comme des vecteurs d'innovation politique, elles ont bien souvent permis de renforcer la présence de la société civile dans les

⁵ Fritz SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000 ; Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, LGDJ-Montchrestien, Paris, 1999.

⁶ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003 ; Gilles PINSON, « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la Société*, 71, 2007, p. 89-113 ; Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009.

⁷ La distinction entre « *politics* » et « *policies* » renvoie généralement à une distinction entre la sphère de compétition pour la détention du pouvoir politique et la sphère de production des politiques publiques. Dans cet article, nous appliquerons cette distinction à l'activité des élus locaux. La dimension « *politics* » correspond à l'implication des élus dans la vie partisane locale, dans la compétition électorale, dans la mobilisation de soutiens pour cette compétition, etc. La dimension « *policies* » renvoie, quant à elle, à l'implication des élus dans la production de politiques urbaines et dans la recherche de ressources à cette fin. Cf. Olivier BORRAZ, Emmanuel NÉGRIER, « The end of French Mayors? », dans John GARRARD (Ed.), *Heads of the Local State: International Perspectives on Mayoralty*, Ashgate, London, 2007, p. 79-94.

processus de production des politiques urbaines. A Manchester, comme à Saint-Etienne, les groupes issus de la société civile ont accompagné l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Leur implication dans les processus décisionnels pouvait alors s'expliquer par la nécessité pour les élus locaux d'investir la dimension « *politics* » de leur travail.

1.1. Le traitement « militant » des enjeux environnementaux en ville

Dans les années 1970, la montée en puissance des classes moyennes salariées en France⁸, celle de la « *service class* »⁹ couplée à l'intégration de plus en plus forte des femmes et des minorités ethniques dans la société britannique, ont contribué à faire émerger de nouveaux enjeux sur les agendas politiques. Parmi ces enjeux post-matérialistes, l'environnement fut l'un des plus importants. Dans les deux villes étudiées, la constitution de l'environnement en enjeu politique doit être reliée aux transformations qui affectent les sociétés urbaines et le profil des élus. Si ce processus ne suivit pas les mêmes temporalités à Manchester et Saint-Etienne, il déboucha sur la mise en place de configurations d'acteurs comparables.

A Manchester, les années 1970 et 1980 sont celles de la crise économique et de la désindustrialisation. Véritable poumon économique de l'Angleterre industrielle, la ville traverse une période difficile marquée par une décomposition de son système productif et par une hémorragie démographique durable. Les années 1970, sont également celles de la naissance de « nouveaux mouvements sociaux » dans la ville. A côté des luttes sociales traditionnelles, de nouveaux enjeux apparaissent. Les mouvements féministe, anti-nucléaire et environnemental commencent à se développer. En dépit de la présence d'une scène militante très dynamique, les élus locaux ne cherchèrent jamais véritablement à créer des liens au sein de la société urbaine avec les groupes liés aux nouveaux mouvements sociaux. Ils se contentèrent, jusqu'au début des années 1980, de leur clientèle traditionnelle composée de la classe ouvrière et des syndicats. En 1984, un véritable tournant s'opéra. Un groupe de jeunes conseillers radicaux, avec à sa tête Graham Stringer, contesta avec succès le leadership de la vieille garde. Ces nouveaux conseillers – apparentés au mouvement de la *New Urban Left* britannique¹⁰ – avaient fait leurs classes au sein des associations étudiantes et étaient très proches des nouveaux mouvements sociaux. Ils vont contribuer à l'émergence d'un agenda post-matérialiste construit autour de la démocratisation des processus politiques, du désarmement nucléaire, de la protection des minorités ethniques et sexuelles, etc. Toutefois, à la différence de nombreuses villes françaises, et de certaines villes britanniques comme Leeds ou encore Leicester, où cet alignement entre élites municipales et classes moyennes a provoqué un « verdissement » des politiques urbaines, la question environnementale est restée cantonnée à un statut marginal à Manchester. Les politiques environnementales étaient pour l'essentiel définies par l'Etat central, notamment par le biais de l'*Urban Programme* et de son volet environnemental le *Derelict Land Grant Schemes*. Ce programme fut à l'origine des premières politiques d'environnement dans la ville, en permettant la création par le conseil municipal d'un *Community Initiative Fund* dont l'objectif était de proposer des financements aux groupes environnementaux locaux permettant de favoriser la mise en place d'actions en faveur de l'environnement. Ainsi, au travers de cette initiative de nombreux

⁸ Alain TOURAINE, *La voix et le regard*, Le Seuil, Paris, 1978.

⁹ Scott LASCH, John URRY, *The End of Organised Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1987.

¹⁰ John GYFORD, *The Politics of Local Socialism*, Allen and Unwin, London, 1985 ; Patrick LE GALES, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 40 (5), 1990, p. 714-735.

contacts se nouèrent entre d'une part des groupes émanant de la société civile –associations communautaires, associations de protection de l'environnement telles que *Manchester Friends of the Earth* ou *Manchester Wildlife*, etc.– et d'autre part le conseil municipal essentiellement par le biais du *Planning Committee* et de l'élus en charge de ce comité. Ces relations étaient même facilitées par la présence d'une section locale du *Socialist Environment Ressources Association* – un *think tanks* environnemental affilié au Parti Travailleiste– et s'étendaient à des groupes non-organisés et plus radicaux qui se regrouperont dans les années 1990 sous la bannière de *Manchester Earth First!*.

L'émergence de politiques d'environnement dans les villes françaises s'est opérée de manière progressive au cours des décennies 1970 et 1980¹¹. Il s'agissait alors pour la nouvelle génération d'élus urbains de répondre aux demandes des groupes sociaux qui avaient contribué à leur élection¹². L'alignement entre les élus-militants et la société locale s'est opéré autour d'enjeux post-matérialistes et déboucha souvent sur la mise à l'agenda d'enjeux comme la qualité de vie, l'environnement, l'écologie urbaine, etc. A Saint-Étienne, pour diverses raisons telles que le caractère industriel de la ville, sa composition sociale, ou encore la forte présence de l'État dans le développement économique de la ville, cette nouvelle vague d'élus n'est pas apparue dans les années 1980¹³. A cette période, l'agenda urbain était centré sur des questions de développement économique, et les politiques d'environnement avaient une ambition limitée et étaient réduites à la création d'espaces verts et à leur utilisation à des fins récréatives. La place des acteurs provenant de la société civile était très faible et les associations de protection de l'environnement ne figuraient pas parmi les acteurs impliqués dans la production des politiques urbaines d'environnement. Il fallu attendre 1994 et l'arrivée de Michel Thiollière à la tête de la mairie pour qu'un tel changement se produise, reflétant la montée en puissance timide des classes moyennes au sein de la ville. Dès le début de son mandat, une délégation à l'environnement est créée, un véritable service au sein de la bureaucratie municipale lui est rattaché et certaines figures locales de l'écologie (notamment des membres de la FRAPNA-Loire¹⁴) font leur entrée au conseil municipal et au conseil communautaire. Progressivement, un réseau d'acteurs se crée autour des thématiques environnementales et de l'adjoint en charge de ces thématiques. Il est structuré autour d'une commission extra-municipale regroupant des « têtes de réseaux » associatives et agissant comme un lieu central dans l'établissement de liens entre les élus et les militants et dans la définition des politiques d'environnement.

1.2. L'environnement comme stratégie de légitimation par les *inputs*.

Les politiques urbaines d'environnement mises en place dans les années 1980 à Manchester et dans les années 1990 à Saint-Etienne furent donc marquées par une forte intégration d'acteurs provenant de la société civile dans les processus décisionnels. Si cette situation s'explique par le déficit d'expertise qui affecte les bureaucraties municipales sur l'enjeu émergent que constitue

¹¹ Bernard BARRAQUE, Jacques THEYS, (Eds.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998.

¹² Olivier BORRAZ, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 13, 2000, p. 11-26.

¹³ Vincent BEAL, « L'Évolution du gouvernement municipal dans une ville en crise. Le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, 25, pp. 89-105.

¹⁴ La FRAPNA-Loire est une section locale de la Fédération Régionale de la Protection de la Nature (FRAPNA). Créée en 1984, son influence ne va cesser de grandir notamment du fait de sa position centrale au sein du réseau des associations environnementales de la Loire.

l'environnement, elle doit également être comprise au regard des ressources que puisaient les élus dans ces politiques. En effet, dans les deux cas, les politiques d'environnement sont nées de l'essoufflement des formes de pouvoir local notabiliaires, et ont permis à des *oustiders* de constituer des alliances dans un contexte de désalignement entre politique et société urbaine¹⁵. Ainsi, les politiques d'environnement permettaient, pour l'essentiel, de fournir des ressources liées à la dimension « *politics* » des stratégies de légitimation des élus.

A partir de 1984, les politiques d'environnement menées à Manchester vont participer à la constitution du « fief » électoral de l'équipe en place. Le *Community Initiative Fund* va jouer un rôle moteur dans la constitution de liens entre les élus mancuniens et les groupes issus de la société civile autour des questions environnementales. Il s'avéra être un outil puissant pour organiser la participation des groupes volontaires et des militants dans le *policy-making*¹⁶. Premièrement, il va permettre aux élus mancuniens d'entretenir les soutiens électoraux traditionnels dont ils disposaient. En effet, dans les années 1960 et 1970, le contrôle politique de la classe ouvrière passait, entre autre, par la distribution de ressources financières –allouées dans le cadre des politiques du *Welfare*– aux différentes communautés. L'arrivée au pouvoir de M. Thatcher provoqua une diminution drastique des ressources transférées aux gouvernements locaux, et limita considérablement ce type de stratégie. Si cette diminution concernait avant tout le volet social des politiques urbaines, elle ne toucha pas le volet environnemental dont les financements furent revalorisés tout au long des années 1980, permettant, comme l'explique le directeur du service planification, à la municipalité de compenser partiellement la perte de contrôle sur certains segments de l'électorat (notamment ouvrier) liée au démantèlement du *Welfare* :

« On a reçu énormément d'argent du gouvernement central pour améliorer l'état de l'environnement de certains quartiers. On ne comprenait pas trop pourquoi le gouvernement faisait ça, alors que les problèmes sociaux nous semblaient plus importants. En plus, il fallait absolument dépenser cet argent dans l'année, car la reconduction des fonds dépendait de leur utilisation. On a donc du improvisé car on ne savait pas comment utiliser ces fonds. On a commencé à financer les groupes environnementaux en les faisant prendre la charge de la réalisation de projets. On a aussi financé des organisations communautaires, notamment dans les quartiers Est, mais là c'était souvent des projets sociaux déguisés en projets environnementaux » (Entretien, 09/11/2006).

Deuxièmement, ce fond va permettre aux élus locaux de nouer des liens avec les réseaux militants écologistes. Il faut comprendre cette situation à la lumière du contexte politique local mancunien dans lequel une lutte farouche oppose d'une part les représentants de la vieille garde ouvriériste du Labour local qui sont, depuis 1984, minoritaires au sein du conseil municipal et d'autre part ceux de la nouvelle gauche urbaine, qui eux, sont majoritaires. Cette lutte va contribuer à renforcer l'investissement des élus mancuniens dans les politiques à destination des nouveaux mouvements sociaux. Ainsi, de 1984 à 1990, de nombreuses politiques (création d'un *Gay Village*, déclaration de Manchester en tant que *nuclear-free-zone*, etc.) ont pour destinataires les groupes ayant un lien avec les nouveaux mouvements sociaux. La stratégie des élites

¹⁵ Olivier BORRAZ, *Gouverner une ville*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1998.

¹⁶ Le *Community Initiative Fund* fut créé grâce aux crédits de l'*Inner Area Programme*. Ce programme qui avait pour but de financer des projets communautaires laissait une grande marge de manœuvre aux élus locaux dans l'utilisation des fonds. Ce mode de fonctionnement a contribué à en faire un vecteur de clientélisme de certains groupes cibles par les élus locaux. Cf. Andrew SILLS, Gillian TAYLOR, Peter GOLDING, *The Politics of the Urban Crisis*, Hutchinson, London, 1988.

politiques de l'époque était avant tout centrée sur la dimension *politics* de l'activité politique et sur des registres de légitimation par les *inputs*. Par un travail de mobilisation, les élus mancuniens cherchaient à asseoir leur domination en clientélisant tout une part de la société civile jusque là peut encline à voter pour le *Labour*. Les politiques d'environnement n'échappaient pas à cette configuration. Bien au contraire, elles constituaient un domaine d'action privilégié pour mettre en œuvre ce type de stratégie clientéliste. Au fil des années, plus de 1 millions £ fut dépensé dans la cadre du *Community Initiative Fund*, permettant l'établissement de liens durables entre élus, techniciens et associations de protection de l'environnement. Malgré le tarissement des fonds provenant de l'*Urban Programme* et la perte d'influence du SERA au début des années 1990, ces liens seront réactivés lors de l'élaboration de l'agenda 21 local¹⁷ (A21L). Toutefois, comme nous le verrons, cette élaboration correspond au chant du cygne de l'implication des associations de protection de l'environnement dans la production des politiques urbaines d'environnement. En effet, à mesure que la menace d'un retour de la vieille garde ouvriériste du *Labour* à la tête du conseil municipal disparaît, les élus locaux mancuniens semblent se démarquer des groupes issus de la société civile qui les ont hissés au pouvoir et se tourner vers les agences gouvernementales et les acteurs privés, dont les ressources financières s'avèrent indispensables dans un contexte d'étranglement des autorités locales par le gouvernement central.

Comme à Manchester, l'apparition de politiques d'environnement est liée, à Saint-Etienne, à l'émergence d'une nouvelle génération d'élus et plus particulièrement d'un nouveau maire. Ce dernier, désireux de s'affranchir de l'héritage de son prédécesseur va, dans un premier temps, utiliser le domaine d'action de l'environnement comme un outil lui permettant d'ouvrir son équipe à des acteurs provenant de la société urbaine et jusque là peu impliqués dans la production des politiques publiques. La création d'une commission extra-municipale impliquant les principales associations de protection de l'environnement est le signe de cette volonté d'ouvrir les processus décisionnels et de se rapprocher de certains groupes sociaux au sein de la société urbaine. Pourtant, dès 1996, cette situation évolue. L'autonomisation de l'adjoint à l'environnement dans son domaine d'action va contribuer à faire de l'environnement une « menace » politique pour M. Thiollière. N'ayant toujours pas assuré sa légitimité au sein de son équipe municipale, le maire va progressivement neutraliser les acteurs intervenant dans le champ de l'environnement. Cette neutralisation va toucher à la fois l'adjoint à l'environnement, le service environnement et les associations. Elle concerna tout d'abord l'adjoint à l'environnement qui occupait une place importante au sein de l'équipe municipale stéphanoise. Cet adjoint utilisait sa forte légitimité pour s'autonomiser du maire en se montrant très actif dans le domaine de l'environnement. Pour ne pas se laisser marginaliser, le maire va bloquer l'affirmation du service environnement en 1996 en nommant l'un de ses « fidèles » au poste d'adjoint à l'écologie urbaine –limitant la capacité à agir de l'adjoint à l'environnement sur le territoire de la ville– et en intégrant le service environnement au service urbanisme. Ce rattachement s'apparente à une neutralisation du service environnement du fait de l'autorité dont dispose le premier magistrat sur le service urbanisme. Enfin, cette neutralisation concerna également la FRAPNA-Loire qui va vers la fin des années 1990 entrer dans une relation de cooptation avec la municipalité. L'instauration d'un lien fort avec les élus, la délégation de la gestion de certaines infrastructures, etc., ont contribué à renforcer la dépendance financière de

¹⁷ Les A21L sont les instruments privilégiés de la réappropriation du développement durable à l'échelle urbaine. Il s'agit d'instruments conventionnels et incitatifs qui correspondent à des documents de planification à moyen terme visant à intégrer les principes du développement durable dans l'ensemble des domaines de l'action publique.

cette association et de ce fait limiter le rôle de contestation qui était le sien auparavant. Même si la mobilisation de ressources « *politics* » est moins claire qu'à Manchester, on voit bien que les politiques d'environnement sont structurées par des stratégies liées à la dimension « *politics* » du travail politique. Ces luttes politiques sont liées à la volonté de M. Thiollière d'asseoir sa légitimité et d'assurer sa réélection en évitant que ses principaux rivaux ne montent autour d'un enjeu émergent comme celui de l'environnement. En 2001, sa réélection assurée, le développement durable va émerger sur l'agenda politique de la ville et va contribuer à transformer la configuration d'acteurs autour du traitement des enjeux environnementaux.

Cette première phase du traitement des questions environnementales à l'échelle urbaine va s'achever avec l'émergence du mot d'ordre « développement durable ». Comme nous venons de le voir, lors de cette phase, les associations jouaient un rôle clé à la fois en fournissant une expertise technique précieuse dans une période où les bureaucraties municipales n'avaient pas vraiment les moyens de traiter les enjeux environnementaux, et également en participant à la légitimation des politiques urbaines d'environnement grâce à leur capacité à représenter une part de la société urbaine. Cette configuration s'apparentait donc plus à une extension du « *class/welfare-based systems of politics and parties* »¹⁸ qu'à son dépassement qui va se produire dans la période suivante.

2. Les politiques de développement durable structurées autour de la dimension « polices » du travail politique.

La recomposition des agendas urbains qui s'est produite dans les années 1990 a coïncidé avec une revalorisation des thématiques environnementales dans les politiques urbaines. Cette revalorisation s'accompagna d'une reproblématisation des enjeux environnementaux qui, avec la vogue du développement durable, sont devenus des outils au service de l'attractivité urbaine. Cette évolution a provoqué une transformation de la scène des acteurs impliqués et des ressources mobilisées autour de ces politiques. Auparavant centrées sur un triptyque adjoint/techniciens/associations et sur des ressources liées à la dimension « *politics* », les politiques d'environnement vont faire une place de plus en plus importante au « grands élus » dont l'implication s'explique par la prise d'importance des ressources liées à la dimension « *polices* » du travail politique (construire des stratégies, bâtir des coalitions, produire des récits, limiter les contestations etc.).

2.1. L'émergence du développement durable : le tournant élitiste des politiques urbaines d'environnement

Le milieu des années 1990 fut marqué par une transformation du rôle des élites politiques urbaines qui commencent à s'impliquer de manière plus soutenue dans la production de l'action publique. Comme a pu le montrer Gilles PINSON, ce nouveau rôle se différencie de celui du notable, ou même de celui professionnel politique, par des registres de légitimation plus orientés vers les *outputs* et par la mobilisation de ressources liées à la dimension *polices* du travail politique¹⁹. Cette mue des élites politiques urbaines a joué un rôle déterminant dans la transformation de la manière de traiter les enjeux environnementaux dans la mesure où,

¹⁸ Caroline ANDREW, Michael GOLDSMITH, « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, 19 (2), 1998, p. 101-117.

¹⁹ Gilles PINSON, *op. cit.*, 2009.

contrairement à leurs prédécesseurs, elles se sont impliquées de manière beaucoup plus directe dans l'élaboration des politiques urbaines d'environnement.

A Manchester, le renforcement de l'implication des élus dans la dimension *policies* du travail politique commence à la toute fin des années 1980 et va s'accroître au cours des années 1990. Après une période de lutte avec le gouvernement central conservateur, les édiles mancuniennes ont progressivement adopté une attitude plus pragmatique de coopération avec les agences gouvernementales et le secteur privé. Ce passage du socialisme municipal à l'entrepreneuriat urbain a été synonyme d'un changement profond dans les stratégies de la ville et dans les acteurs impliqués dans le *policy-making*²⁰. En effet, les années 1990 voient la constitution d'une véritable coalition d'acteurs publics et privés intervenant dans tous les projets stratégiques. Que ce soit autour des candidatures aux Jeux Olympiques ou aux Jeux du Commonwealth, autour des projets de régénération physique ou autour de l'extension de l'aéroport, les mêmes acteurs sont impliqués. Il s'agit du *Chief Executive* et de quelques fonctionnaires influents de la *special service unit*, du leader et d'un cercle restreint d'élus, des directeurs des principales entreprises de la région et des *chairmen* des organisations gouvernementales oeuvrant dans la ville. A mesure que cette coalition se forme et se renforce, une culture commune quant à la manière de travailler et quant aux objectifs à poursuivre se constitue. Dans le même temps, les élus locaux les plus influents semblent s'éloigner de leur base sociale (Pinson, 2007). Le temps passé à mobiliser des soutiens électoraux ou encore à contrôler l'appareil du *Labour* local s'amointrit. A l'inverse, les élus semblent tirer leur légitimité de la mise en place de politiques, de la transformation physique de la ville, de leur capacité extraordinaire à lever des fonds auprès du gouvernement central et de l'Union Européenne et de leur capacité à « *deliver* »²¹. En bref, les élus semblent plus occupés à la création d'une capacité à gouverner (Stone, 1993), qu'à opérer un travail minutieux d'entretien de leurs soutiens au sein de la société urbaine pour assurer leur réélection.

La mise à l'agenda du développement durable à Manchester s'explique, en partie, par l'émergence de cette nouvelle élite urbaine. Dès 1994, l'organisation du *Global Forum* incite les élites politiques de la ville à mettre en place une stratégie de développement durable. Soucieuses de l'image que la ville pouvait renvoyer à cette occasion, elles décident de confier au comité en charge de la planification et au service qui lui était rattaché la charge d'élaborer cette stratégie. Les premiers temps de l'élaboration des politiques de développement durable à Manchester sont assez analogues en termes de configuration d'acteurs avec ce que l'on a pu identifier pour les années 1980. Jusqu'en 1995, l'élaboration de ces politiques –d'abord pour le *Global Forum*, puis dans l'objectif de mettre en place un A21L– est portée par l'élus en charge de la planification, son service et les groupes issus de la société civile. Un profond changement va se produire en 1995 sous l'effet de deux conflits majeurs qui vont opposer les acteurs des politiques d'environnement

²⁰ Stephen QUILLEY, « Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3), p. 601-615.

²¹ La capacité à mettre en œuvre des politiques urbaines et à transformer « physiquement » la ville permet au Leader d'apaiser certaines tensions au sein de sa propre majorité. Comme nous le confiait un élu mancunien : « *Beaucoup de conseillers municipaux se sentent exclus des décisions les plus importantes et sont mécontents. Certains ne se retrouvent pas les décisions prises, ils pensent que le Labour a trahi ses idéaux. D'autres, comme moi, pensent que le système n'est pas assez transparent et démocratique. On est assez nombreux à raisonner de cette manière, mais personne ne réagit vraiment. Vous savez, on est quand même assez fiers de faire partie de cette administration qui a transformé la ville aussi rapidement. On a le sentiment d'avoir écrit une page importante de l'histoire de la ville* » (Entretien, 13/11/2006).

et le leadership du conseil municipal. Ces deux conflits qui concernaient la pollution du centre-ville –amplifiée par les politiques de redéveloppement agressives menées par le conseil municipal– et la construction d’une nouvelle piste d’atterrissage pour l’aéroport débouchèrent sur une campagne de protestation d’une rare intensité opposant la coalition urbaine aux militants environnementaux. Ces deux conflits précipitèrent la redéfinition des idées, des solutions et des acteurs autour des politiques d’environnement. Ils furent notamment à l’origine d’une recentralisation du *décision making* environnemental puisque l’ élu en charge des enjeux environnementaux fut progressivement mis au banc et que le forum en charge de l’élaboration de l’A21L fut dissout et remplacé par un groupe d’acteurs (le « *Partnership Group* ») sélectionnés par le leader du conseil municipal et ses proches collaborateurs. A partir de là, ainsi que l’indique l’un des membres du service planification, les politiques de développement durable furent de plus en plus centralisées :

« Au fil des années, le pouvoir du leader s’est accentué. Notre rôle était de moins en moins de savoir ce qu’il était bon de faire pour régler tel ou tel problème. [...] La question que l’on devait se poser avant toute décision était seulement de savoir si cela conviendrait au leader » (Entretien, 09/11/ 2006).

Cette reprise en main des politiques de développement durable par le leader, ses plus proches suiveurs et quelques acteurs économiques va avoir pour effet de renforcer progressivement la présence du développement durable sur l’agenda urbain. Plusieurs projets ambitieux visant à renforcer l’attractivité de la ville par un approfondissement de la stratégie environnementale sont développés. Ces projets qui concernent la construction de plusieurs éco-quartiers, le lancement d’une campagne de communication environnementale ou encore la création du programme *Britain Greenest City* visant à améliorer des performances environnementales de la ville, ont pour dénominateur commun une implication plus directe du leader et de sa garde rapprochée.

Le cas de Saint-Etienne se différencie partiellement de celui de Manchester. Si l’on peut identifier une transformation du rôle des élites urbaines, cette évolution s’est produite plus tardivement et surtout elle n’a pas impliqué le même type d’acteurs. Alors que la coalition mancunienne est composée d’acteurs publics et privés, celle qui se met en place plus timidement à Saint-Etienne se limite au secteur public local et étatique. En 2001, le maire, fort de sa réélection et également de son nouveau mandat de sénateur, semble disposer d’une légitimité plus forte. Il a pu, contrairement à 1995, constituer librement son équipe municipale. Ce changement va avoir un impact fort sur la nature des politiques urbaines mises en œuvre et sur la manière de la produire. Auparavant, limité par des processus de neutralisation, l’agenda va s’ouvrir à de nouveaux enjeux dont le développement durable fait partie. Ce qui ressort quant on analyse cette évolution c’est l’importance prise par la nécessité de renforcer l’attractivité qui est vue comme le principal handicap au redéveloppement de la ville. Les manières de faire semblent également avoir évolué puisqu’à partir de 2001, les processus de production des politiques urbaines s’ouvrent à de nouveaux acteurs de la DDE, de la Préfecture et certaines agences étatiques créées dans la ville. Cette évolution va aboutir à la constitution d’un noyau dur d’acteurs, qui, à la différence de Manchester, proviennent essentiellement du secteur public. Cette transformation de la scène des acteurs impliqués dans les politiques urbaines s’est faite, comme à Manchester, de manière conjointe avec un changement des registres de légitimation des élus. En effet, à partir de 2001, on assiste à un basculement dans le travail des élus, et plus particulièrement du maire et de ses plus proches suiveurs. Ces derniers recentrent leurs activités sur la dimension « *politiques* » de l’action publique. L’élaboration d’une stratégie de redéveloppement partagée, basée sur une politique volontariste de renouvellement urbain et sur le lancement de « *flagship projects* »

comme la construction de la Cité du Design, celle d'un Zénith ou encore la création d'une nouvelle ligne de tram, devient la priorité de la municipalité, et la transformation physique de la ville qui découle de cette stratégie commence à être utilisée comme source principale des stratégies de légitimation des élus. Dans le même temps, ces élus renforcent leur implication au sein de réseaux internationaux de villes, dans les milieux architecturaux et du design, etc., bref, auprès de groupes porteurs de ressources pour la production des politiques urbaines²².

Ce contexte va imprégner le traitement des enjeux environnementaux. L'émergence du développement durable au tournant des années 2000 s'explique par la recomposition de l'agenda urbain stéphanois. Alors que dans la première période, les politiques d'environnement étaient portées par un élu et un service bénéficiant d'une relative autonomie, les politiques de développement durable vont impliquer de manière beaucoup plus directe les élus les plus influents du territoire. Cette évolution est visible autour de l'élaboration de l'A21L. Au départ, ce projet était porté politiquement par le vice-président en charge du développement durable. Pourtant, très vite une reprise en mains de ce projet par les vice-présidents les plus puissants de l'agglomération se produit. Cette implication nouvelle des « grands élus » de l'agglomération, porteurs de ressources pour la production des politiques urbaines, s'accompagne d'une perte d'autonomie de l'adjoint spécifiquement en charge de cette question, qui ne semble pas bénéficier d'une marge de manœuvre très importante. A l'échelle urbaine, cette tendance peut également être repérée, puisqu'à partir de 2001, l'adjoint à l'environnement est dépossédé de sa capacité d'action au profit du maire et de certains techniciens qui deviennent les principaux inspirateurs intellectuels des politiques de développement durable. Cette recentralisation du *decision-making* s'explique, en partie, par la revalorisation des thématiques environnementales sur l'agenda urbain qui transparait dès 2001 avec l'utilisation de plus en plus fréquente du vocable « développement durable » dans le discours du maire.

2.2. Des coalitions à la recherche d'une légitimation par les *outputs*

La réappropriation du mot d'ordre développement durable est le fruit de l'évolution des rapports entre société urbaine et élus, ces derniers cherchant désormais moins à se légitimer par leur adossement à certains groupes sociaux, que par leur capacité managériale à répondre aux problèmes nés de la compétition interurbaine. Ainsi, à la différence des politiques d'environnement, les politiques de développement durable doivent être analysées comme un outil dans les stratégies de légitimation orientées vers les *outputs*, en ce qu'elles permettent de construire des coalitions d'acteurs, d'élaborer des stratégies de redéveloppement, de collecter des ressources susceptibles de renforcer la capacité des élites politiques à mettre en œuvre des politiques urbaines.

A Manchester, ce changement de logique dans le traitement des enjeux environnementaux s'est produit en deux temps. Au cours d'une première période, le développement durable va être mobilisé par les élites politiques mancuniennes pour absorber les contestations naissantes auxquelles les politiques urbaines entrepreneuriales menées par le conseil municipal sont confrontées. Les conflits autour de la qualité de l'air et de l'aéroport eurent pour effet de créer un climat de contestation intense dénotant fortement avec l'apathie politique qui caractérise la société urbaine et les différents partis politiques locaux. En reprenant en main l'élaboration de

²² Vincent BÉAL, Gilles PINSON, « Du petit chose au '5th best mayor in the world'. Les tribulations d'un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 30, 2009, p. 7-29.

l'A21L et le confiant à un groupe d'acteurs privés très influents de la région (AMEC Plc., Co-op Bank, United Utilities, etc.), le conseil municipal va réussir non seulement à neutraliser les enjeux environnementaux, mais aussi à « offrir » aux acteurs privés un espace de légitimation de leurs démarches environnementales. C'est ce qui transparait dans le discours d'un militant écologiste :

« La seconde phase n'avait plus rien à voir avec un A21L. On avait l'impression qu'il s'agissait d'un espace de promotion des démarches environnementales des grandes compagnies de la région [...] ce qui était débattu ce n'était plus comment rendre Manchester durable, mais plutôt comment montrer que l'aéroport ou la Coop Bank étaient respectueux de l'environnement » (Entretien, 02/10/2006).

Si les politiques de développement durable participent à la construction d'une capacité à gouverner, c'est donc plus dans un sens « négatif », c'est-à-dire, pour marginaliser les acteurs qui par leur positionnement sont susceptibles de contester la stratégie mise en place²³. Cet objectif de neutralisation des oppositions les plus visibles n'a d'ailleurs pas échappé à Clarence STONE, pour qui construire une capacité à gouverner c'est aussi « *identifier des partenaires compatibles [...] de travailler sur les termes de la coopération [...] et également d'attirer des alliés passifs et de prendre en compte les sources d'opposition ainsi que la manière de les maintenir à un niveau minimum* »²⁴. Les politiques de développement durable vont occuper cette fonction de marginalisation des sources de contestation et ainsi faciliter l'affirmation d'un consensus élitaire autour d'une vision de l'avenir de la ville définie au prisme de la compétitivité.

Cette première phase de neutralisation s'acheva au début des années 2000 pour laisser place à une phase d'enrôlement des enjeux environnementaux dans les stratégies de compétitivité de la ville de Manchester, dans laquelle la prise d'importance des logiques liées à la production des politiques urbaines apparaît très clairement. La campagne lancée par le conseil pour faire de Manchester la ville la plus « verte » du Royaume-Uni en constitue un bon exemple. Cette campagne a pour objectif de fonctionner comme un cadre d'action, un méta-discours sur l'environnement permettant de rendre visibles les actions et d'assurer ainsi le marketing « écologique » de la ville. La résolution votée par le conseil municipal est explicite à ce sujet :

« Il n'y a pas de cadre national ou local pour mesurer année par année les performances de la ville en tant que 'ville verte', même si certains indicateurs existent. Par conséquent, la performance est avant tout une question de perception. Cela peut amener à des perceptions injustes basées sur des performances antérieures et non présentes de la ville sur des questions telles que les déchets, la pollution des sols ou la qualité de l'air ». De plus, « le potentiel promotionnel des résultats environnementaux de la ville n'a pas été mis en avant en raison de l'absence d'un contexte bien identifiable [...] Le projet de devenir la ville la plus verte d'Angleterre pourrait offrir ce cadre manquant » (Manchester City Council, *Report for resolution – Greening Manchester*, 2005).

L'un des objectifs de cette initiative est donc de créer un cadre d'ensemble permettant de rendre visibles les résultats et de montrer que la ville agit. La mise en place de cibles chiffrées, relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'utilisation d'énergies renouvelables ou encore au soutien d'initiatives portant sur le commerce équitable, etc., et d'indicateurs permettant

²³ Cette entreprise de neutralisation s'avère différente de celle décrite pour les adjoints et les associations dans le cas stéphanois. Alors qu'à Saint-Etienne cette stratégie prenait sens dans une logique de compétition politique, la neutralisation décrite ici doit davantage être analysée au regard de la nécessité d'imposer un consensus sur la stratégie d'ensemble inventée pour le redéveloppement de la ville.

²⁴ Clarence STONE, « Power, Reform and Urban Regime Analysis », *City and Community*, 5 (1), 2001, p. 23-38.

d'évaluer les progrès de la ville atteste clairement de la montée en puissance des formes de légitimation par les *outputs*, c'est-à-dire par la production des politiques urbaines.

Les politiques de développement durable menées par la ville de Saint-Etienne furent moins développées que celles qui virent le jour à Manchester. Si les exemples d'une transformation des registres de légitimation et des objectifs assignés à ces politiques sont moins nombreux, ils n'en sont pas moins éclairants. L'élaboration de l'A21L qui commença en 2002 révélait déjà un changement de logiques autour des enjeux environnementaux. La volonté d'impliquer les acteurs économiques de la ville, celle de communiquer sur des actions concrètes ou encore de réaliser un A21L « pragmatique » constituaient déjà des signes d'une volonté nouvelle des élites politiques locales de s'investir auprès d'acteurs porteurs de ressources pour l'action publique et de se donner à voir comme des acteurs capables de produire des politiques d'environnement. Cette ambition resta inachevée en raison de la faible mobilisation autour de l'A21L, et c'est à partir de 2005 qu'une accélération se produisit. A cette période, les contacts entre la mairie et l'Institut Angenius²⁵, autour d'une réflexion sur la possibilité de lancer un projet d'éco-quartier à Saint-Etienne, s'intensifièrent. L'objectif était de faire partie des villes françaises pionnières dans la production d'éco-quartiers et ainsi de se positionner comme une ville innovante dans le champ de l'environnement. Ainsi que l'explique le maire de Saint-Etienne :

« Je suis toujours étonné, quand on lit les grandes études internationales sur l'attractivité des villes, de voir Sydney et Vancouver en tête. Ce sont les villes qui concilient dans l'esprit des cadres, des décideurs, des fonctions urbaines majeures et aussi des thématiques très fortes en terme de qualité de vie, d'environnement et de développement durable [...] Ma conviction est faite qu'une société, une entreprise ou une ville, ne peut pas se développer sans cohésion sociale forte et sans développement durable. Je crois que ce sont les deux axes forts du développement des villes pour qu'elles soient accueillantes, attractives et performantes. La performance des villes c'est leur attractivité, leur capacité à offrir du travail aux personnes qui y sont, leur capacité à organiser la ville pour que les gens soient bien » (Entretien, 02/04/2005).

Les réflexions préparatoires autour de l'élaboration de cet éco-quartier constituent un bon révélateur du type de ressource que les acteurs politiques viennent puiser autour des politiques de développement durable. En effet, en 2006, un voyage d'étude à Bedzed –éco-quartier du sud de Londres considéré comme « la Mecque » du développement durable– fut organisé pour permettre aux élites techniques et politiques locales de se familiariser les démarches d'éco-quartiers. Au cours de ce voyage les édiles locaux eurent l'occasion d'étudier la candidature de Londres aux Jeux Olympiques de 2012. Ils revinrent avec l'idée que la stratégie de développement durable de Londres avait permis de faire la différence par rapport à la candidature de Paris et décidèrent ainsi de faire de l'environnement et du développement durable l'un des piliers de leur candidature au titre de Capitale européenne de la culture pour l'année 2013. Ainsi, les politiques de développement durable furent mobilisées tout au long de cette campagne comme un outil de distinction par la ville de Saint-Etienne, comme un moyen de fédérer les acteurs de la société urbaine et de créer un récit sur le développement futur de la ville.

²⁵ Angenius est un institut de recherche appliquée créé par Thanh Nghiem en 2002 avec l'aide de dirigeants d'entreprises et d'experts. L'objectif de cet institut est de fournir des ressources aux collectivités territoriales et aux entreprises dans la mise en œuvre du développement durable. Très proche du *World Wildlife Fund* et de *BioRegional*, Angenius sert de promoteur à la démarche *One Planet Living* –créée autour du projet Bedzed– en France.

Les deux cas montrent un basculement des registres de légitimation vers les *outputs*. Il ne s'agit pas de raisonner en termes de substitution, dans la mesure où les stratégies de légitimation par les *inputs* n'ont pas disparues, tout comme celles par les *outputs* n'étaient pas totalement absentes lors de la première période, mais, l'environnement n'est plus uniquement considéré comme un outil aux services de stratégies électorales, mais bien comme un moyen d'élaborer des stratégies, de neutraliser des contestations, etc. Si les « *outputs* » sur lesquels s'appuient les élus dans leur entreprise de légitimation ne semblent pas toujours très « solides » et s'ils s'apparentent, bien souvent, à des stratégies de communication politique plus sophistiquées, il n'en reste pas moins qu'ils ont pour objectif de montrer les élus en train d'agir, de les donner à voir comme des acteurs aptes de produire efficacement des politiques urbaines.

2.3. Vers un pluralisme limité : les processus de sélection et de filtrage des experts de l'environnement

Pour comprendre la transformation des registres de légitimation et des ressources nécessaires à la production des politiques urbaines d'environnement, il est nécessaire d'analyser les types de réseaux dans lesquels les élus s'investissent pour produire les politiques urbaines d'environnement. Alors que les années 1980 voyaient les élus s'investir dans des réseaux militants permettant d'approfondir leur ancrage dans la société locale, les années 2000 montrent une réalité tout autre. La présence des élus dans les réseaux militants s'est considérablement amenuisée pour laisser place à un investissement auprès d'experts plus professionnalisés disposant de ressources mobilisables dans la production des politiques urbaines. Ces experts ont contesté avec succès le monopole de l'expertise environnementale détenu par les associations de protections de l'environnement et sont aujourd'hui considérés comme les uniques « partenaires responsables »²⁶ et donc comme les acteurs légitimes et pertinents à intervenir.

Dans les deux villes, la marginalisation des associations de protection de l'environnement fut progressive. Si l'apparition de conflits portant sur le traitement des enjeux environnementaux –la qualité de l'air et l'aéroport à Manchester, la plainte déposée par un collectif d'associations concernant la pollution de la Loire due à des défaillances du système d'épuration de la ville de Saint-Etienne– a pu apparaître comme un point de rupture dans les rapports entre les deux municipalités et les groupes militants, leur survenance n'a fait qu'acter une évolution en cours. En effet, l'émergence du développement durable au début des années 1990 avaient déjà permis d'ouvrir l'élaboration des politiques d'environnement à des acteurs économiques –banques, compagnies de services urbains, etc.– qui semblaient auparavant peu intéressés par les questions environnementales. Cette émergence a produit un double mouvement. D'un côté, elle a contribué à décrédibiliser les associations de protection de l'environnement aux yeux des élites urbaines. Pour ces dernières, les groupes écologistes n'étaient plus en mesure de comprendre les nouveaux impératifs de la gestion urbaine. A Manchester, on assiste à une perte d'influence du SERA et la marginalisation de *Manchester Friends of the Earth*. A Saint-Etienne, l'élaboration de l'A21L ne s'appuie pas sur l'expertise de la FRAPNA, jugée trop sectorielle, mais sur celle de bureaux d'études dont la capacité à proposer une expertise transversale et à communiquer sur l'action de la ville est valorisée. A cette expertise militante se sont substituées une expertise interne liée au renforcement des services municipaux et intercommunaux en charge de l'environnement et une expertise externe constituée à l'initiative des acteurs économiques. Ces derniers, partageant avec les élus locaux le souhait de disposer d'une expertise environnementale provenant de groupes non

²⁶ Colin CROUCH, *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2004.

politisés décidèrent, dans les deux villes, de soutenir la création de structures capables de produire un discours et une aide technique sur l'environnement et le développement durable. A Manchester, *Sustainability Northwest* fut créée avec le soutien de la Co-op Bank²⁷. Cette organisation –qui prendra la tête du forum en charge de l'élaboration de l'A21L– va progressivement devenir le bras armé environnemental du conseil municipal et précipiter l'éviction des groupes militants. Quelques années plus tard, CIRIDD²⁸ voit le jour à Saint-Etienne grâce au soutien d'acteurs économiques influents et du patronat local.

Dans le même temps, ces associations ont éprouvé de nombreuses difficultés à se saisir de la problématique du développement durable. Elles ne sont jamais parvenues –ou n'ont jamais souhaité– adapter leur discours à la nouvelle rhétorique de la durabilité. A Manchester, *Friends of the Earth* fut conviée à participer au groupe de réflexion constitué par le leadership du conseil municipal. Toutefois, l'association décida de se retirer de l'élaboration de l'A21L très rapidement, car comme le souligne l'un de ses membres : « *c'était impossible de se faire entendre et d'être pris au sérieux par ces gens là. En plus, on avait l'impression de revenir en arrière [...] les parties prenantes étaient cooptées. D'ailleurs cela n'a rien donné* » (Entretien, 02/10/2006). Ce refus de se rallier à la nouvelle vision *mainstream* de la protection de l'environnement dans laquelle le développement économique et la compétition interurbaine ont acquis une place dominante se retrouve aussi à Saint-Etienne où la FRAPNA-Loire ne s'est jamais saisie de la problématique du développement durable, qu'elle considère comme un appauvrissement de l'écologie. Ainsi, ce double mouvement de décrédibilisation, d'une part, et de refus du compromis idéologique, d'autre part, a été à la base de la marginalisation des associations qui sont passées du statut d'experts des questions environnementales à celui de structures archaïques incapables de s'adapter aux nouvelles contraintes nées de l'évolution de la manière de gouverner les villes.

La démonétisation des ressources – expertise technique, rapports avec la population, répertoire d'action militant – sur lesquelles s'appuyaient les associations de protection de l'environnement a ouvert les processus décisionnels autour des enjeux environnementaux à une nouvelle génération d'experts plus professionnalisés. Dans les deux villes, ces experts disposent de caractéristiques communes qui s'avèrent radicalement différentes de celles des associations de protection de l'environnement. Le premier élément commun à toutes ces organisations est leur positionnement idéologique. Contrairement aux groupes militants des années 1980, ces organisations se caractérisent par un esprit très pragmatique. L'écologie revêtait une dimension idéologique forte. Il s'agissait de récuser un certain modèle de développement, de militer pour la démocratisation des processus politiques bloqués par la technocratie et la raison scientifique. A l'inverse, avec le développement durable, la dimension idéologique de la protection de l'environnement est beaucoup moins présente, et ces groupes semblent plus succomber à l'idéologie dominante en fournissant des solutions environnementales susceptibles de renforcer la compétitivité des villes. Dans les deux cas, cette évolution est visible dans le souci des ces nouveaux experts de soigner la

²⁷ La Co-operative Bank –dont le siège social se situe à Manchester– fut particulièrement impliquée dans les politiques de développement durable de la ville à la fin des années 1990. Cette banque est considérée comme l'« *environmental champion* » de la région Nord-Ouest. Née historiquement du mouvement coopératif britannique, elle fonde encore aujourd'hui sa spécificité sur des placements éthiques.

²⁸ Le Centre International de Ressources et d'Innovation pour le Développement Durable (CIRIDD) est une structure, créée en 2002, fournissant une expertise sur la mise en œuvre des démarches de développement durable des entreprises et des collectivités territoriales.

dimension marketing des politiques dans lesquelles ils sont impliqués. A Manchester par exemple, le consultant *Creative Concern* – spécialisé dans la communication environnementale – s’est vu confier la mission de développer une image environnementale pour la ville. Ainsi, contrairement à la phase antérieure où une expertise technique était recherchée pour pallier les faiblesses des bureaucraties municipales, l’émergence du développement durable a contribué à valoriser les organisations capables de fournir une expertise transversale. C’est ce qui ressort dans le cas de Saint-Etienne où l’Institut Angenius lors de sa participation au projet de candidature pour le titre de Capitale européenne de la culture a proposé une stratégie alliant développement durable et attraction des « créatifs culturels » – nouvelle classe sociale imaginaire empruntée au travaux du géographe Richard Florida. Ce pragmatisme s’oppose à l’attitude de confrontation/coopération qui caractérisait les associations de protection de l’environnement. Les nouveaux experts environnementaux n’ont plus pour objectif de contester les politiques mises en place par les municipalités comme cela pouvaient être le cas dans les années 1980 et 1990²⁹.

Ces nouveaux experts se différencient également de leurs prédécesseurs par une aptitude à offrir aux élus locaux des ressources utilisables dans la dimension « *policies* » du travail politique, aptitude qui semble déterminante pour leur implication dans la production des politiques urbaines d’environnement. A Manchester, MERCi fait figure d’exemple paradigmatique de cette évolution. Cette organisation fut créée en 1996 par des *eco-warriors* ayant participé aux différentes contestations à l’encontre des politiques menées par le conseil municipal, notamment celle contre l’extension de l’aéroport. Sa sélection en tant qu’ « acteur pertinent » des politiques d’environnement à Manchester n’allait donc pas de soi. Pendant cinq ans, cette organisation a développé des projets auprès des communautés et du secteur privé, sans toutefois participer aux politiques urbaines d’environnement. L’arrivée du *New Labour* au pouvoir et le tournant communautaire des politiques urbaines, lui a permis de trouver des sources de financement. Au départ, ces financements restaient modestes, mais très vite les deux groupes se sont fait les spécialistes de l’attraction de fonds provenant des échelles nationales et européennes³⁰. Comme le mentionne l’un des membres du service environnement, cette capacité n’a pas échappé au conseil municipal:

« On a été invité au lancement de Bridge-5 Mill en 2001. On a été impressionné par le travail qui avait été réalisé et par les contacts qu’ils avaient noués. [...] Il a été très difficile de travailler avec eux au début. Il restait des traces des conflits des années 1990. [...] Je pense que leur dynamisme, leur volonté d’aller chercher des subventions a aidé à montrer que les choses avaient changé, que leur travail était sérieux » (Entretien, 05/12/2006).

A Manchester c’est donc cette aptitude à lever des fonds, à élaborer et à mettre en œuvre des projets qui semble déterminante. La situation est légèrement différente à Saint-Etienne où la sélection des acteurs pertinents est due à leur capacité à faciliter l’intégration des élus et techniciens de la ville et de l’agglomération dans des réseaux à la fois d’acteurs économiques et

²⁹ Cette attitude se rapproche de celle de radicalisme auto-limité identifiée par Andrew ARATO et Jean COHEN dans leur analyse des projets de démocratisation de la société qui prirent forme dans les années 1980 dans les pays d’Europe de l’Est. Cf. Andrew ARATO, Jean COHEN, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992.

³⁰ En 1998, l’organisation obtient 115 000£ du FEDER pour la rénovation écologique de plusieurs bâtiments dans les quartiers Est de Manchester. La même année, l’organisation réussit à obtenir 70 000£ de la part d’organismes de financements privés. En 2001, c’est au travers du *Lottery Fund* (370 000£) et l’*Esmee Fairbairn Trust* (100 000£) que MERCi démontre son habileté à attirer de l’argent.

de « bonnes pratiques ». Ces réseaux sont très clairement tournés vers la dimension « *policies* » de l'action. Ils permettent aux acteurs des politiques urbaines de trouver des solutions, des recettes dans un contexte où les problèmes se sont complexifiés et où l'Etat central n'est plus en mesure de fournir un cadre clair pour la production des politiques urbaines. Le CIRIDD et Angenius ont été déterminants dans l'inscription de Saint-Etienne dans des réseaux de villes et de bonnes pratiques autour des questions environnementales. Le premier en permettant à la ville de nouer des contacts avec les acteurs privés de la région, et le second en organisant des voyages d'étude à l'étranger et en faisant de Saint-Etienne l'une des villes pilotes du Réseau des Villes Apprenantes.

3. Dynamiques de (dé)politisation

L'évolution qui s'est produite autour des politiques urbaines d'environnement a exercé un impact sur les acteurs considérés comme légitimes et pertinents pour agir. Le glissement d'un régime « *politics* » marqué par la prévalence des formes de légitimation par les *inputs* à un régime « *policies* » caractérisé par des logiques de légitimation par les *outputs*, a participé de manière décisive à une transformation des configurations d'acteurs aujourd'hui dominées par les élus urbains les plus influents et par des experts professionnalisés, pragmatiques et consensuels, considérés comme des acteurs « responsables ». A l'inverse, les associations de protection de l'environnement, dont les ressources se sont progressivement dépréciées, ont fait les frais de cette évolution. Dans les deux cas, on voit très clairement que les pouvoirs publics ont hiérarchisé les experts en fonction de leur capacité à construire des projets et à structurer un discours audible par les institutions. La pluralisation que sous-tend l'émergence de politiques de développement durable s'est donc opérée de manière sélective et tend à démontrer que les nouvelles formes prises par le gouvernement des villes s'apparentent de plus en plus à ce que Guy HERMET qualifie de « régime à pluralisme limité »³¹.

Si les nouvelles configurations d'acteurs qui prennent en charge les politiques urbaines d'environnement sont résolument tournées vers la production des politiques urbaines, leurs liens avec les différents groupes sociaux composants la ville sont nettement plus tenus. Les facteurs et mécanismes à l'origine de ce glissement sont extrêmement nombreux et variés. Toutefois dans le cas des grandes villes, on peut considérer que l'investissement des élus dans une stratégie de légitimation par les *outputs* s'explique, en partie, par la caractéristique insaisissable et mobile de l'électorat, par le fait que les sociétés urbaines ne sont plus organisées clairement en sous-groupes sociaux auxquels on pourrait accéder au travers de lieux de sociabilité et de canaux d'encadrement bien identifiés, et par la raréfaction progressive des ressources clientélares que les politiques du *Welfare* fournissaient aux élus locaux jusqu'aux années 1980³². Tous ces éléments rendent les stratégies de fidélisation électorale par une présence auprès de ces groupes assez aléatoires. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à ce que les élus urbains consacrent une part croissante de leur activité à un travail de mobilisation des ressources pour l'action publique, les mettant en contact avec les groupes porteurs de ce type de ressources, et non plus tant avec des groupes porteurs de ressources électorales.

³¹ Guy HERMET, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), 2004, p. 159-178.

³² Cesare MATTINA, « Changes in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples et Marseille », *International Journal of Urban and Regional Research*, 31 (1), 2007, p. 73-90.

Doit-on pour autant en conclure que cet éloignement correspond à une forme de dépolitisation de l'action publique urbaine dans le domaine de l'environnement ? La réponse à cette question est sans doute plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, la notion de politisation recouvre deux dimensions. Elle renvoie à la fois à l'inscription d'un enjeu ou d'une politique publique dans la compétition politique, mais également au processus de requalification d'activités sociales en activités politiques, c'est-à-dire, à un processus de mise en politique d'un enjeu³³. Or, l'analyse des politiques urbaines d'environnement à Saint-Etienne et Manchester révèle une politisation accrue de l'environnement avec l'émergence du développement durable, politisation qui prend la forme d'un investissement renforcé des acteurs et institutions urbains autour du traitement de cet enjeu. A l'inverse, cette politisation s'accompagne de processus avancés de dépolitisation, puisque l'apparition du développement durable va de pair avec un désencastrement de l'environnement des logiques partisanes et avec un affaiblissement des processus de mobilisation politique de la société urbaine³⁴. Dès lors, tout semble fonctionner comme si le statut prioritaire désormais associé au développement durable impliquait nécessairement la technicisation et la désidéologisation des enjeux environnementaux ainsi que leur extraction du *fatum* agonistique et conflictuel du politique³⁵. Cette tendance pourrait se renforcer à l'avenir autour de l'avènement de l'impératif climatique dont les premières manifestations n'ont fait qu'accentuer les processus de politisation/dépolitisation à l'œuvre dans la gestion des problèmes environnementaux.

Bibliographie :

ANDREW C., GOLDSMITH M., « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, 19 (2), 1998, p. 101-117.

ARATO A., COHEN J., *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992.

BARRAQUE B., THEYS J., (Eds.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998.

BEAL V., « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle. Le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, 25, pp. 89-105.

BEAL V., PINSON G., « Du petit chose au '5th best mayor in the world'. Les tribulations d'un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 30, 2009, p. 7-29.

BEAL V., GAUTHIER M., PINSON G. (Eds), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Publication de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, 2011.

³³ Jacques LAGROYE (Ed.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003.

³⁴ Ce type de combinaison entre logiques de politisation et de dépolitisation s'avère de plus en plus fréquent dans l'action publique contemporaine. Pour une illustration de cette dynamique, Cf. Olivier BORRAZ, *Les politiques du risque*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

³⁵ Erik SWYNGEDOUW, « Les contradictions de la ville post-politique. A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (Eds), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Publication de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, 2011.

BORRAZ O., « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 13, 2000, p. 11-26.

BORRAZ O., *Les politiques du risque*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

BORRAZ O., NÉGRIER E., « The end of French Mayors? », dans John GARRARD (Ed.), *Heads of the Local State: International Perspectives on Mayoralty*, Ashgate, London, 2007, p. 79-94.

CROUCH C., *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2004.

DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ-Montchrestien, Paris, 1999.

GYFORD J., *The Politics of Local Socialism*, Allen and Unwin, London, 1985.

HAYES G., *Environmental Protest and the State in France*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

HERMET G., « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), 2004, p. 159-178.

LAGROYE J. (Ed.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003.

LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir, environnements et politique*, La Découverte, Paris, 1994.

LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armin Colin, Paris, 2007.

LASCH S., URRY J., *The End of Organised Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1987.

LE GALES P., « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 40 (5), 1990, p. 714-735.

LE GALES P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

MATTINA C., « Changes in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples et Marseille », *International Journal of Urban and Regional Research*, 31 (1), 2007, p. 73-90.

PINSON G., « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la Société*, 71, 2007, p. 89-113.

PINSON G., *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009.

QUILLEY S., « Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3), p. 601-615.

SCHARPF F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.

SILLS A., TAYLOR G., GOLDING P., *The Politics of the Urban Crisis*, Hutchinson, London, 1988.

STONE C., « Power, Reform and Urban Regime Analysis », *City and Community*, 5 (1), 2001, p. 23-38.

SWYNGEDOUW E., « Les contradictions de la ville post-politique. A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (Eds), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Publication de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, 2011.

TOURAINÉ A., *La voix et le regard*, Le Seuil, Paris, 1978.