



HAL
open science

Le déclin du développement durable. Changement climatique et transformation de la gouvernance environnementale dans les villes françaises et britanniques

Vincent Beal

► **To cite this version:**

Vincent Beal. Le déclin du développement durable. Changement climatique et transformation de la gouvernance environnementale dans les villes françaises et britanniques. Hajek I.; Hamman P. La gouvernance de la ville durable entre déclin et réinventions. Une comparaison Nord/Sud, Presses Universitaires de Rennes, pp.85-104, 2015. halshs-01141505

HAL Id: halshs-01141505

<https://shs.hal.science/halshs-01141505>

Submitted on 13 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.

Le déclin du développement durable. Changement climatique et transformation de la gouvernance environnementale dans les villes françaises et britanniques

VINCENT BEAL

L'émergence du développement durable sur les agendas des villes européennes dans les années 1990 et 2000 a été synonyme d'une transformation profonde des politiques urbaines. Non seulement, de nouveaux objectifs d'action plus qualitatifs sont apparus sur les agendas urbains, mais surtout de nombreux principes procéduraux ont été érigés en tant que priorités de l'action publique urbaine. Ces principes que beaucoup rangent derrière le vocable de gouvernance sont bien connus : une revalorisation des échelons locaux de gouvernement, une primauté accordée aux approches *bottom-up*, un souci d'impliquer l'ensemble des acteurs (publics, privés, étatiques, etc.) dans les dispositifs décisionnels, une volonté de déssectoriser l'action publique, un impératif de participation des habitants, etc. (Hamman, Blanc, 2009 ; Béal, Gauthier, Pinson, 2011). Cette volonté de reformer l'action publique urbaine qui caractérise le développement durable doit être appréhendée à la lumière du contexte spécifique qui caractérise les villes européennes au tournant des années 2000. Dans un contexte de desserrement du verrou de l'État, de montée en puissance des politiques territoriales de l'Union européenne et de globalisation de l'économie, les villes, leurs ressources, leurs acteurs et leurs projets ont été revalorisés (Le Galès, 2003 ; Brenner, 2004 ; Pinson, 2009). Le développement d'instruments incitatifs et conventionnels (contrats, projets, chartes, etc.) et de mots d'ordre « attrape-tout » (développement durable, proximité, communauté, délibération, etc.) s'expliquent par cette nécessité de faire prospérer les dynamiques locales, d'introduire des démarches plus itératives et incrémentales dans la gestion publique des territoires (Pinson, 2004). Le développement durable a participé à ce processus de recomposition de l'action publique locale. En cherchant à ouvrir les scènes d'action à une multiplicité d'acteurs et d'intervenants, en rompant avec les logiques dirigistes et centralisatrices qui caractérisaient la protection de l'environnement dans les années 1960 et 1970, en brouillant les frontières entre État, marché et société autour de la protection de l'environnement et en proposant la mise en place d'instruments peu finalisés *a priori* (Lascoumes, Le Bourhis, 1998), il a contribué au processus d'institutionnalisation de l'action collective à l'échelle urbaine.

Cette situation, qui correspond à un « intermède historique », permettant aux villes de revenir sur le devant de la scène (Bagnasco, Le Galès, 1998), a été particulièrement favorable à la réappropriation généralisée du développement urbain durable. Les « qualités » intrinsèques de ce mot d'ordre – notion mobilisatrice et consensuelle, flou et labilité, approche holistique et transversale de l'environnement, importance de l'ingénierie procédurale, etc. – ont trouvé à s'y exprimer parfaitement. Depuis le début des années 2000, la remise en cause partielle de cette situation est venue freiner l'élan autour du développement durable. Certes, les objectifs comme la lutte contre le changement climatique et l'étalement urbain, l'approfondissement des innovations environnementales dans le secteur du bâtiment ou la mise en place de systèmes de mobilité douce, restent visibles sur les agendas urbains et

semblent même avoir acquis désormais un statut prioritaire. Pourtant, la situation semble nettement moins favorable à une réappropriation généralisée du développement durable. La capacité de ce mot d'ordre à opérer comme un cadre de l'action publique urbaine et environnementale semble en déclin, notamment en raison de la montée en puissance de la thématique climatique. Cet avènement du climat comme enjeu prioritaire de l'action publique urbaine s'est doublée d'une réorganisation de la gestion de l'environnement en ville avec notamment l'introduction d'instruments empruntés au *new public management*¹. S'il est sans doute trop tôt pour tirer des conclusions définitives de cette évolution, de nombreux signes tendent déjà à montrer qu'elle a favorisé l'émergence d'un « gouvernement à distance » de l'environnement en ville. Cette tendance, déjà identifiée dans la politique nationale de rénovation urbaine (Epstein, 2005), permet à l'État d'orienter l'action des villes vers certaines priorités, sans forcément disposer de budgets importants. Elle semble trouver toute sa place dans un contexte où l'État souhaite encadrer plus fermement les dépenses publiques locales tout en investissant certaines thématiques génératrices de gains en termes de légitimation.

L'objectif de cette contribution est d'analyser cette transition du développement durable au climat dans les villes françaises et britanniques². Il s'agira dans un premier temps de discuter les modalités de dilution du développement durable en tant que cadre de l'action publique urbaine. Nous serons amenés à identifier les signes du déclin du développement durable et discuter les facteurs à l'origine de ce phénomène. Dans un second temps, nous nous attacherons à explorer les nouvelles formes de gouvernance environnementale qui fleurissent autour du traitement des enjeux climatiques. Nous montrerons que ces nouvelles modalités d'action, qui empruntent largement aux dogmes néo-managériaux, tendent à restructurer sélectivement l'action publique autour de normes, de standards ou d'indicateurs, dont la rationalité apparaît peu compatible avec celle du développement durable et tend à marginaliser certains de ses principes (souci de déssectorisation, de mobilisation, de participation, etc.).

Le déclin du développement durable

Il apparaît étrange d'annoncer le déclin d'un mot d'ordre comme le développement durable. En effet, même si l'échec récent de la Conférence Rio+20 a été présenté comme le signe d'une diminution de la force mobilisatrice du développement durable (Zaccaï, 2011), cette notion reste au cœur du débat public et des controverses académiques. Pourtant, une analyse plus fine permet d'identifier de nombreux signes avant-coureurs attestant d'une tendance au déclin du développement durable, qui a débuté dès le début des années 2000 dans certains pays comme le Royaume-Uni et qui s'est généralisée au cours des cinq dernières

¹ Le *new public management* est une doctrine protéiforme apparue dans les années 1980 dans les pays anglo-saxons pour « moderniser » la gestion des services publics. Construite autour d'une lecture néo-classique des organisations publiques, cette doctrine est basée sur le triptyque « économie, efficacité, efficience ». Elle s'appuie notamment sur de nouvelles techniques de contrôle (systèmes d'évaluation, indicateurs de performance, appels à projets compétitifs, *benchmarking*) visant à encadrer et à rendre plus performante l'action publique. Sa propagation s'est accélérée dans le cas français à partir du début des années 2000.

² Cette contribution s'appuie sur un travail doctoral portant sur les politiques urbaines d'environnement et de développement durable dans quatre villes françaises et britanniques : Nantes, Saint-Etienne, Manchester et Leicester. Chacun des cas a fait l'objet d'une enquête de terrain minutieuse. Au total 172 entretiens semi-directifs ont été conduits et la « littérature grise » portant sur chaque ville et sur les politiques territoriales des États a été systématiquement analysée. Pour une description plus poussée de ces cas ou des modalités de leur sélection, on se permettra de renvoyer à notre thèse (Béal, 2011).

années. Ce déclin du développement durable s'explique par deux facteurs principaux. Premièrement, le contexte dans et pour lequel le développement urbain durable est né semble aujourd'hui bel et bien révolu. La séquence « pluraliste » qui a accompagné le « retour » des villes européennes n'aura été qu'une séquence éphémère, aujourd'hui remise en cause par la transformation des modalités d'intervention territoriale des États et par le souci accru de contrôle de la performance qui traverse l'ensemble des niveaux de gouvernement (Epstein, 2005 ; Levy, 2006 ; Le Galès, Scott, 2008). Si le degré d'intensité de ce mouvement mérite d'être discuté, son influence sur le cadrage des politiques urbaines d'environnement ne fait aucun doute. Il explique, en partie, la diminution rapide des références au développement urbain durable dans les politiques nationales et européennes à destination des villes. Deuxièmement, ce déclin du développement durable est corrélatif des « échecs » répétés des politiques menées en son nom. Échecs liés au manque d'efficacité de ces politiques, à l'ambition démesurée de leurs objectifs et à la difficulté de les soumettre aux normes modernes de l'évaluation et du contrôle. Échecs également d'un mot d'ordre dont la polysémie et le flou ont accéléré l'usure en suscitant, chez les acteurs des politiques urbaines, des doutes quant à sa capacité à produire un changement réel.

Un changement de contexte de l'action publique urbaine

Le succès fulgurant du développement durable ne peut être compris sans une analyse précise du contexte de son émergence. En effet, si son émergence est le fait d'acteurs militants étant parvenus à porter le développement durable sur les agendas urbains et à structurer progressivement un « secteur » d'action avec ses experts et ses professionnels (Emelianoff, 2007a ; Villalba, 2009), sa diffusion rapide dans les politiques urbaines s'explique avant tout par le contexte spécifique qui caractérise l'action publique. À la faveur d'une redistribution de l'autorité, les villes se sont affirmées dans les dernières décennies du XXe siècle comme de véritables échelles de régulation (Le Galès, 2003). Ce mouvement soutenu par les gouvernements centraux et par l'Union européenne a pris la forme de la mise en place de politiques visant à inciter les acteurs locaux à développer des projets et des stratégies de développement territorial, le plus souvent orientés vers la croissance. C'est à la lumière de ce contexte qu'il faut interpréter l'avènement de nouvelles politiques urbaines dans les années 1990. Le recours généralisé aux projets, aux contrats, aux partenariats, aux agendas 21 locaux (A21L), bref à des modes d'action impliquant une pluralité d'acteurs et se basant sur la négociation, peut s'analyser comme un moyen de créer à l'échelle locale une capacité autonome à élaborer des stratégies et à mettre en œuvre des politiques urbaines. Il explique en grande partie la diffusion du développement durable dont le flou et la capacité de mobilisation ont souvent été utilisés pour structurer des systèmes d'acteurs et susciter des dynamiques d'action collective à l'échelle urbaine (Béal, 2011).

Cette situation favorable à la montée en puissance des villes a été partiellement remise en cause au cours des années 2000. Le mouvement d'autonomisation des villes, qui avait débuté dans les années 1980 dans un contexte de crise des États-nations, est aujourd'hui fragilisé par les évolutions récentes des politiques européennes et des rapports central-local. À l'échelle européenne, la politique de soutien aux villes et aux régions a décliné dès 2000 (Bache, 2008). Pierre angulaire de la stratégie européenne initiée dès la fin des années 1980 par la Commission Delors, ces politiques ont été progressivement supplantées par l'impératif de compétitivité. Cette tendance perceptible dès l'adoption de la stratégie de Lisbonne s'accroît après l'échec de l'adoption du Traité constitutionnel de 2005 qui peut être analysé comme un coup d'arrêt dans le processus d'intégration, et surtout comme un déclassement des priorités telles que la cohésion territoriale et le développement durable. Ce ralentissement de l'approfondissement des politiques environnementales s'est également accompagné d'une

réorientation de l'action de la Commission autour d'une vision plus « sectorielle » de l'environnement, privilégiant des stratégies thématiques centrées sur quelques enjeux phares comme le changement climatique, la biodiversité ou la santé environnementale, au détriment d'approches plus globales et holistiques (Pallemarts, Goutitin, 2007 ; Lenschow, Sprungk, 2009 ; Lenschow, 2010)

Au Royaume-Uni, le tournant des années 2000 a été également peu favorable au développement durable. La montée en puissance des villes, d'abord lors des gouvernements Major, puis lors des gouvernements Blair et Brown, s'est accompagnée du déploiement d'une technologie du contrôle laissant finalement peu de marge de manœuvre aux autorités locales (Wilson, 2004 ; Faucher-King, Le Galès, 2007). La méfiance entre gouvernement central et autorités locales qui caractérisait la période conservatrice a laissé place, à partir des années 2000, à une volonté farouche du centre d'imposer ses priorités et ses méthodes par le biais d'une armada d'instruments néo-managériaux tels que les indicateurs de performance, le *benchmarking* ou encore les procédures d'évaluation comprenant des cibles et objectifs chiffrés. Dans ce contexte, le développement durable a perdu de sa superbe. Noyé dans d'autres priorités (comme par exemple, l'agenda sur les communautés), il a fait les frais de cette approche néo-managériale si caractéristique des gouvernements néo-travailleurs (Béal, 2009). Dès 1999, le développement durable est intégré au sein du *Best Value*. Cet instrument particulièrement efficace de rationalisation de l'action publique urbaine est initialement présenté par le gouvernement comme un moyen de pallier la difficile mise en œuvre du développement durable dans les villes britanniques et d'inciter les différents services des bureaucraties municipales à prendre en compte des principes du développement durable (qualité, participation des *stakeholders*, démarche transversale, etc.). Toutefois, en imposant l'A21L comme l'un des critères du *Best Value*, le gouvernement va contribuer à généraliser une version néo-managériale minimale du développement urbain durable, souvent limitée à la performance environnementale de la municipalité. Par exemple, dans certaines villes britanniques qui avaient spontanément mis en place des stratégies de développement durable ambitieuses, *Best Value* contribue à stériliser ces pratiques en faisant entrer la durabilité dans le « cauchemar bureaucratique » de l'*Audit Commission* et en les redéfinissant autour de quelques priorités susceptibles d'être évaluées à l'aide d'indicateurs de performance.

En France, cette évolution est moins nette et plus tardive. Elle apparaît au milieu des années 2000 quand les ambitions décentralisatrices des gouvernements Jospin (Loi LOADDT de 1999, Loi Chevènement de 1999, Loi SRU de 2000) laissent place à une volonté du centre d'imposer une nouvelle discipline aux villes. Comme l'a souligné R. Epstein, malgré l'Acte 2 de la décentralisation, le processus d'émancipation de la tutelle étatique se serait interrompu, laissant place à un « gouvernement à distance » caractérisé par une capacité accrue de l'État à mettre en concurrence et à gouverner les conduites des villes (Epstein, 2005 ; 2008). Pour beaucoup, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), introduite en 2001, est à l'origine de cette mue néo-managériale de l'administration française (Bezès, 2008). En venant modifier les règles budgétaires relatives à l'allocation des ressources, cette loi a exercé une influence décisive dans l'émergence d'un référentiel néo-managérial. En effet, la LOLF et les réformes qui lui ont succédé ont activement participé à la restructuration de l'État autour des logiques de performance et de contrôle, présentées comme étant les seuls leviers de l'assainissement des finances publiques. L'ensemble de ces réformes a produit un impact important sur les villes. Elle les a placées en première ligne de la cure d'austérité prônée au sein de l'administration française. Leurs compétences n'ont cessé d'augmenter depuis une

dizaine d'années, sans que leurs ressources ne croissent vraiment³. Elle les a également soumis à un nouveau contexte d'action caractérisé par une désintégration locale de l'État, la création d'agences autonomes et également une montée en puissance du contrôle et de la performance autour de la généralisation de l'instrument « appel à projets » (Epstein, 2008). Si ce nouveau contexte est particulièrement visible dans la refonte de la politique de la ville, il n'y est pas limité. Les politiques de développement durable ont été également affectées. Par exemple, le Plan Ville durable de 2008 peut, certes, être analysé comme un maintien partiel des ambitions instituant le développement durable, notamment en ce qui concerne la démarche EcoCités, mais son influence sur les politiques urbaines est limitée en raison des faibles crédits lui étant alloués. À l'inverse, la dynamique actuelle semble plus se diriger vers un affaiblissement des pratiques de développement urbain durable. Plusieurs exemples en témoignent. L'État s'est tourné vers le soutien aux Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) qui ont progressivement remplacé les A21L dans des villes comme Lyon, Nantes, Grenoble, Toulouse, Lille ou Saint-Etienne, pour ne citer qu'elles. Aujourd'hui, le lancement de nouveaux A21L se limite le plus souvent aux territoires ruraux et aux communes les plus petites. Dans le même temps, l'ambitieux Programme Villes de demain, porté par la Caisse des Dépôts et Consignations, véhicule une nouvelle vision plus technicienne et sectorielle de l'environnement dans laquelle l'État cherche à exercer, avec une enveloppe de 1 Md€ au titre du Grand Emprunt, un contrôle accru sur la performance des gouvernements locaux. Enfin, le Plan National de Rénovation Urbaine, présenté comme une avancée décisive dans la mise en œuvre du développement durable, correspond davantage à une dilution de ce mot d'ordre dans les politiques de renouvellement urbain qu'à son intégration (Epstein, 2011).

Les « échecs » des politiques de développement urbain durable

Si les références au développement durable ont été affaiblies par le changement de contexte de l'action publique urbaine qui s'est produit au cours des années 2000, elles ont aussi souffert des « échecs » des politiques urbaines de développement durable. La complexité du développement durable, son flou ou encore sa capacité à agir comme un concept « attrape-tout » ont constitué, dans un premier temps, des caractéristiques valorisées de ce mot d'ordre. Toutefois, rapidement, ces caractéristiques commencent à poser problème. Les acteurs nationaux comme locaux se trouvent souvent confrontés à la difficulté d'offrir un contenu opérationnel au développement durable, à rendre lisible l'action publique menée en son nom et à construire des mobilisations territoriales autour de lui. Ces difficultés participent de manière déterminante à l'essoufflement des politiques de développement urbain durable.

La principale critique formulée à l'encontre des politiques urbaines de développement durable concerne leurs résultats médiocres. Non seulement ces politiques ont souvent produit des résultats substantiels mineurs, mais en plus elles ont peiné à s'intégrer aux nouvelles exigences de l'évaluation et du contrôle de la performance. Cette tendance se retrouve dans le cas britannique. Utilisé au départ comme un élément incontournable de la méthode d'action transversale (*join-up government*) privilégiée par le New Labour, le développement durable est rapidement visé pour sa propension à ajouter de la complexité à une action publique déjà très fragmentée (Russel, Jordan, 2009). Dans le même temps, les politiques menées en son nom commencent à être stigmatisées par les acteurs locaux pour leur absence de résultats. Par exemple, à Leicester, une ville reconnue pour son action environnementale dans les années

³ Cette tendance concerne aussi bien les ressources propres, notamment avec la réforme de la taxe professionnelle qui devrait à moyen terme être lourde de conséquences pour les villes, que les dotations de l'État, dont l'augmentation régulière ne suffit pas à couvrir les transferts de compétences.

1990, le développement durable décline sur l'agenda urbain faute de résultats concrets. C'est ce que note le directeur du service en charge du développement communautaire : « Pour être honnête, plus personne ne parle de l'A21L. En tant qu'instrument, c'est terminé. Pourtant personne n'a jamais dit "on abandonne l'A21L", cela s'est fait naturellement, et je crois que c'est pareil dans toutes les villes. Le Forum qui avait la responsabilité de l'A21L n'a pas été démantelé, il a juste été remodelé progressivement, se tournant ainsi vers d'autres priorités. C'est étrange car je pense que personne n'a compris que l'A21L ne serait jamais appliqué, on croyait que l'on faisait la même chose avec le *community plan*, et puis progressivement on s'est rendu compte que ce n'était pas du tout la même chose, et que l'on avait oublié ce qui faisait la force du développement durable » (Entretien, 06/11/07).

Parallèlement, les démarches de développement durable de la municipalité ont été « brisées » par les politiques néo-travaillistes comme le souligne la directrice du service environnement qui évoque l'abandon progressif de l'instrument A21L4 : « Quand Blair est arrivé, il a fait des A21L l'un des indicateurs du *Best Value*. Cela a eu des conséquences très dommageables, car toutes les autorités locales ont dû avoir un A21L. Donc, certaines ont produit des choses très pauvres, ce qui nuit à l'image globale des A21L, et puis surtout on a perdu en chemin les idées qui sont à la base des A21L : les processus, les rapports entre les acteurs, l'implication des citoyens. Tony Blair a voulu bien faire en rendant obligatoires les A21L, mais les effets de cette obligation ont été très néfastes. Je pense que nous avons échoué nationalement dans la mise en place des principes du développement durable. L'A21L est resté pendant deux ans un indicateur, puis a été intégré au *community planning* ce qui l'a fait disparaître. La *community strategy* était obligatoire, c'était un *statutory* document. Pour Leicester cela a rendu difficile la mise en œuvre de l'A21L, car certains thèmes sont devenus obligatoires et d'autres ont été rendus marginaux. De plus, l'accélération des changements de noms et de stratégies, a rendu progressivement impossible l'implication de la société civile qui était complètement désorientée. Quand les programmes évoluent sans cesse, c'est très difficile de maintenir la mobilisation » (Entretien, 03/12/07).

La situation qui prévaut en France est similaire puisque dès 2005, l'incapacité des politiques de développement durable à produire des effets concrets donne lieu à des tentatives variées de consolidation de cette notion passant par la clarification de sa définition, la mise en place de labels ou de référentiels ou encore la production d'indicateurs. Cette tendance est encore plus marquée dans les politiques territoriales où l'approche « procédurale » faisant du développement durable un contenant aurait largement failli et serait sur le point d'être remplacée par une autre approche plus « substantielle », faisant de ce mot d'ordre un contenu et non plus un contenant (Theys, De Tertre, Rauschmayer, 2010). Cette tentative d'opérationnalisation répond à une volonté d'enrayer la perte de sens du développement durable qui est bien exprimée par les propos de ce technicien de la Direction régionale de l'environnement (DIREN) Rhône-Alpes : « Le problème est que l'on a de moins en moins de lisibilité sur la manière dont le développement durable est intégré localement dans les politiques des territoires. Ce déficit de lisibilité est dû au fait que tout le monde parle de

⁴ Les travaux récents sur les A21L en Europe soulignent une tendance similaire dans la plupart des pays européens. Ils mettent notamment l'accent sur le déclin de cet instrument dans les villes pionnières du développement durable. Ainsi en Suède, au Royaume-Uni et au Danemark, l'attrait pour l'outil A21L a diminué au début des années 2000. Cette tendance a été amortie au Danemark où l'intégration de l'A21L dans le corpus législatif a permis d'en faire une politique structurante pour les collectivités territoriales. À l'inverse, en Suède de nombreuses villes ont abandonné la référence à l'A21L. Dans ce pays, le développement durable s'est institutionnalisé, technocratisé et les nouvelles références à l'environnement ont abandonné les dimensions processuelle et participative qui caractérisaient ce mot d'ordre. Ce mouvement s'est même fait sentir, plus récemment, en Allemagne, en Espagne ou en France, pays pourtant considérés comme des *latecomers* des A21L.

développement durable. C'est devenu un thème de communication. L'État a intégré le développement durable à tous les niveaux : dans les documents d'urbanisme, dans les chartes de pays ou d'agglomération, dans les stratégies des PNR, etc. Donc, aujourd'hui, les premiers A21L, qui étaient des démarches volontaires et souvent réfléchies, ont été noyés dans une multitude d'initiatives qui se revendiquent toutes du développement durable » (Entretien, 08/04/05).

Déjà, la création d'un dispositif national de reconnaissance des A21L en 2005 constituait un premier indice de cette dynamique de fragilisation d'un mot d'ordre dénaturé par des politiques symboliques et des réappropriations tous azimuts. La création de ce « label » national révélait, comme le souligne C. Brodhag, l'un des principaux promoteurs de ce « label », la perte de sens du développement durable : « Quand je suis revenu de Johannesburg, j'ai assisté à un colloque à Angers sur le thème "villes et développement durable". Je me souviens d'un élu local expliquant qu'il avait fait tout un processus de participation, consultation, etc., et que finalement, il avait choisi avec ses habitants ce qu'était leur "développement durable". Je lui ai demandé s'ils évoquaient l'effet de serre ou l'empreinte écologique dans leur A21L. Là, il a répondu que c'était la compétence de l'État. Je suis revenu avec l'idée qu'il fallait donner une dimension substantielle aux A21L, car ce que disait cet élu était inadmissible. C'est ce qu'on a essayé de faire à partir de 2005 avec le processus de reconnaissance » (Entretien, 10/06/09).

Cette volonté de conférer une dimension substantielle au développement durable se retrouve également à l'échelle locale, comme dans le cas de Nantes où le déclin des références au développement durable est lié pour partie à l'absence de résultats concrets. C'est ce que soulignent la directrice du service environnement de la communauté urbaine et le chargé de mission développement durable de la ville de Nantes : « Il y a avait une volonté forte pour que l'on rende le développement durable concret. Cela venait aussi bien du maire que de Ronan Dantec, qui ne voulait pas retomber dans les travers des années 1990. Je vais vous raconter une anecdote qui s'est déroulée lors de l'atelier "diversité culturelle" de concertation de l'A21L. [...] Cela m'a beaucoup marqué car cela a été passionnant, très intellectuel, mais derrière, décliner une politique publique c'est très compliqué. Intellectuellement, ce fut l'atelier le plus riche, mais au niveau de propositions concrètes le contenu fut très pauvre. Et le problème est là, quand cela se passe comme ça, les élus et les techniciens importants considèrent que rien n'a été fait. C'est difficile de concilier efficacité et richesse du débat » (Entretien, 07/07/09). « Les Directeurs généraux de la communauté urbaine considèrent que rien n'a été fait sur l'environnement ou sur le développement durable ! Ils considèrent que l'A21L, c'était de la broutille, des "gens qui phosphorent" mais qui sont incapables de comprendre comment fonctionne une ville. Ils pensent qu'il faut désormais tout reconstruire, autour du climat, pour repartir sur quelque chose de solide » (Entretien, 06/11/09).

Il est donc clair que la montée en puissance du développement durable dans les politiques urbaines a marqué un temps d'arrêt à la fin des années 2000. Cette évolution, encore en germe dans les villes françaises, est désormais achevée au Royaume-Uni où l'élan en faveur du développement durable a débouché sur un épuisement précoce des références à ce mot d'ordre. Dans les deux contextes nationaux, les causes de cette évolution sont pour la plupart similaires : absence de résultat, faible mobilisation, incapacité à entrer dans le carcan néo-managérial, affaiblissement de la force évocatrice du terme par effet de saturation, décrédibilisation en raison, d'une part, de l'hétérogénéité des pratiques et d'autre part, des tendances au *greenwashing*, etc. Du point de vue de la comparaison, si ces évolutions se sont déroulées à des périodes légèrement différentes en France et au Royaume-Uni, elles ont débouché sur un processus similaire : la transformation de l'action publique environnementale sous l'influence de l'émergence de l'enjeu climat.

Le climat où la refonte néo-managériale de la gouvernance environnementale

Si le déclin du développement durable en tant que cadre d'action pour les politiques urbaines semble être un processus bien avancé, il n'a pas pour autant été synonyme d'une régression des enjeux environnementaux sur les agendas urbains. Au contraire, les dernières années ont été marquées par une montée en puissance des questions liées à l'environnement aussi bien dans les politiques d'aménagement que dans les politiques locales menées dans les villes européennes (Coutard, Lévy, 2010). Cette montée en puissance s'est largement opérée autour des questions climatiques qui font office de nouveau point d'ancrage de l'environnement. Si ces questions n'épuisent pas totalement la problématique environnementale, elles ont acquis une place centrale dans la gestion urbaine, participant de manière déterminante à la transformation de la gouvernance environnementale (Swyngedouw, 2010 ; While, Jonas, Gibbs., 2010 ; Béal, 2011). Après avoir analysé cette montée en puissance des enjeux liés à la lutte contre le changement climatique, nous décrypterons les nouvelles modalités d'action dont elle est porteuse en insistant notamment sur la réorganisation des rapports villes/État et sur la nouvelle importance des méthodes du « *new public management* ».

La montée en puissance des questions climatiques

En l'espace d'une décennie, la lutte contre le changement climatique est devenue la pierre angulaire de la protection de l'environnement. Ce statut, acquis depuis le milieu des années 2000, contribue à faire aujourd'hui du changement climatique, le principal vecteur d'appréhension et de traitement des enjeux environnementaux. Présent à la marge sur les agendas internationaux et nationaux depuis la fin des années 1980, l'objectif de lutte contre le changement climatique fait l'objet d'un vif regain d'intérêt au début des années 2000 (Jordan et al., 2010 ; Meadowcroft, Langhelle, 2010), se substituant pour beaucoup au cadrage développement durable (While, Jonas, Gibbs., 2010 ; Bertrand, Rocher, 2011). Cette montée en puissance de l'enjeu climatique est particulièrement visible dans les villes européennes. Certes, les politiques climatiques ne sont pas totalement nouvelles et de nombreuses villes pilotes avaient mis en place des initiatives expérimentales dès le début des années 1990, le plus souvent grâce au soutien des réseaux transnationaux de villes (Emelianoff, 2007b). Toutefois, la seconde moitié des années 2000 voit une ascension fulgurante des questions climatiques sur les agendas urbains, qui se manifeste par la généralisation des politiques climatiques à l'ensemble des villes européennes (Bulkeley et al., 2010).

Cette ascension a largement été soutenue par l'Union européenne et les États. À l'échelle européenne, ce soutien est visible dès la renégociation du règlement FEDER en 2006. En effet, ce règlement pour la période 2007-2013 accorde une place nouvelle à l'enjeu énergie-climat dont le budget est en nette augmentation (Kern, 2010, 1). L'acquisition d'un statut d'enjeu prioritaire pour la lutte contre le changement climatique est également favorisée par l'action des nombreux réseaux de villes (*Climate Alliance, Energy Cities, Cities for Climate Protection*) qui ont développé une activité de lobbying importante notamment autour de la création en 2003 du *Climate Task Force of European Local Governments*. Sur cette base, une mobilisation autour de l'enjeu climatique se produit très rapidement et débouche en

février 2009 sur la publication de la Convention des Maires⁵ (*Covenant of Mayors*) qui constitue une charte d'engagement des collectivités territoriales autour d'une réduction des émissions de GES supérieure à celle prônée par les politiques de l'Union. Cette convention, signée aujourd'hui par plus de 1500 collectivités, va servir de déclencheur à toute une série d'initiatives : lancement de la déclaration sur le changement climatique d'Eurocités, montée en puissance du réseau *Energy Cities* comme accompagnateur de programmes européens, mise en place de plusieurs programmes de financement à destination des territoires, etc.

C'est également en 2006 que ce nouvel intérêt pour le climat se fait jour dans les politiques à destination des villes britanniques. Il se manifeste de différentes manières : accélération de la montée des exigences environnementales dans le secteur du bâtiment autour de la publication du *Code for Sustainable Homes* puis du lancement du *Carbon Challenge*, annonce de la mise à l'étude de plusieurs projets d'*eco-towns*, augmentation des financements dans le secteur des transports avec le *Transport Innovation Fund*. Toutefois, c'est autour de la réduction des émissions de GES que l'évolution est la plus radicale. En effet, dès 2006, une première série de réflexions est lancée pour définir des outils permettant au gouvernement central d'inciter et de contraindre les villes à réduire leurs émissions de GES. Cette réflexion accouche, en 2008, de la création de quatre nouveaux indicateurs, intégrés aux dix autres permettant d'évaluer la « durabilité environnementale » des villes à l'occasion de la révision des *Local Area Agreements* de 2008. Cette pression du centre exerce une influence rapide sur les politiques menées à l'échelle locale. Ainsi à Leicester, dès 2008, l'enjeu climat est véritablement redécouvert. La stratégie climatique élaborée en 2003, mais restée lettre morte, est réactualisée et un plan d'action est élaboré. À Manchester, cette évolution est encore plus nette. Non seulement, la ville s'est adaptée aux nouvelles pressions du gouvernement central en adoptant une stratégie environnementale intégrant les nouveaux indicateurs construits par le centre, mais en plus une réflexion⁶ portée par les acteurs économiques locaux et soutenue par les autorités locales a été lancée autour de l'impact du changement climatique sur l'économie régionale et de la possibilité de positionner Manchester comme l'un des leaders européens dans la lutte contre le changement climatique. Comme le souligne l'un des techniciens de l'agence en charge de la lutte du changement climatique, ces réflexions ont débouché sur un renforcement de la technostructure manchesterienne : « On a tous été impressionnés par la manière dont le conseil municipal a développé un discours sur le changement climatique. La stratégie qui est en train d'être élaborée est l'une des plus ambitieuses du pays et le conseil a recruté plusieurs techniciens de haut niveau : un poste de *Green city manager* en 2006 à 50 000£ par an, un poste d'*Environmental strategy manager* à 70 000£ par an et un poste de *Head of climate change* à 60 000£ par an. C'est comme si la cavalerie arrivait ! Il y a peu de villes qui peuvent se permettre cela. Je crois qu'il y a encore cinq ans cela aurait été impossible. Les gens qui travaillaient dans les services environnement des autorités locales ne gagnaient jamais de telles sommes [...]. Si le conseil municipal a autant investi, c'est que les capacités étaient très faibles. Du fait de l'histoire de la ville, il n'y avait personne pour mener

⁵ La convention des maires est une initiative de l'Union européenne visant à inciter les villes à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) et à améliorer leur politique énergétique. Les villes signataires s'engagent à développer des stratégies allant au-delà des cibles fixées par le « 3x20 » européen. Mentionnée pour la première fois en 2006, cette initiative a été lancée en 2008 après une série de négociations entre les villes, les États et l'Union européenne. Les villes signataires ne bénéficient d'aucun financement direct, mais disposent d'un accès privilégié à certaines initiatives comme le mécanisme *European Local Energy Assistance* (ELENA) de la Banque européenne d'investissement.

⁶ Ce rapport, qualifié de *Manchester Mini-Stern review*, a été rédigé par le cabinet d'audit et de conseil Deloitte. Il montre que le réchauffement climatique risque d'induire un coût de 21,4 Md£ pour l'économie de la conurbation manchesterienne et de 72 Md£ pour celle de la région Nord-Ouest.

l'agenda environnemental et avec la mise en place d'indicateurs vraiment contraignants, il fallait agir. Vous savez les indicateurs c'est efficace, cela fait réagir les *chief executives* car c'est leur job qui est en jeu » (Entretien, 05/11/08). À l'échelle nationale, ce mouvement d'ensemble de montée en puissance des enjeux climatiques dans les politiques urbaines a même été renforcé avec le lancement de l'ambitieux *Low Carbon Transition Plan* de 2009⁷ dont la rationalité est emblématique des nouvelles modalités d'action publique environnementale.

En France, c'est véritablement autour du Grenelle de l'environnement que le passage du développement durable au changement climatique s'est opéré. Auparavant, la question climatique n'était pas vraiment présente sur les agendas urbains. La faible prise des villes françaises sur la production d'énergie limitait, à la différence des villes scandinaves ou allemandes, la mise en place de politiques climatiques (Emelianoff, 2007b). La tenue du Grenelle de l'environnement change la donne en venant intensifier et rendre plus contraignante l'action de l'État à destination des collectivités territoriales. Les réflexions sur la ville, produites dans le cadre du groupe de travail « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », ont pour effet de réorienter l'action territoriale de l'État autour de la lutte contre le changement climatique. Parmi les mesures phares proposées figure la volonté de réorganiser les politiques urbaines d'environnement autour de la réalisation, obligatoire pour les collectivités territoriales supérieures à 50 000 habitants, de PCET, celle de moderniser l'habitat et de le rendre plus sobre d'un point de vue énergétique, celle de limiter les émissions de GES dans le secteur des transports au niveau qui était le leur en 1990 et, enfin, celle d'inciter au développement de l'utilisation des énergies renouvelables. Ces objectifs ont été largement préservés lors de la procédure d'adoption parlementaire et se retrouvent, pour la plupart, dans les lois Grenelle 1 et Grenelle 2 publiées en 2009 et 2010. Ils irriguent également le Plan Ville Durable et le Programme Ville de Demain qui, s'ils ne sont pas centrés sur le climat, correspondent à un nouveau cadrage de l'action environnementale.

À Saint-Etienne, ce sont les élections municipales de 2008 qui ont fait office de basculement entre le développement durable et le climat. Comme le souligne la technicienne en charge du climat au sein de la communauté urbaine, les deux A21L ont progressivement été abandonnés et laissent place à un PCET : « Quand je suis arrivée ici, on m'a très rapidement fait comprendre que l'A21L avait été un échec et qu'il fallait passer à autre chose. L'A21L n'avait pas été porté politiquement et n'était pas connu du grand public. Il était très mal perçu par les élus et les techniciens qui ne voyaient pas la plus-value d'un tel programme. [...] Quand l'exécutif a décidé de faire de l'environnement un axe fort du mandat, l'idée d'un PCET est venue naturellement. [...] Le Grenelle venait de s'achever et on a commencé à parler de plus en plus de PCET. Cela permettait de donner une nouvelle image au développement durable tout en poursuivant l'A21L sur le volet énergie-climat qui n'avait pas été très poussé » (Entretien, 26/04/10).

À Nantes, la situation est similaire. C'est lors des élections municipales de 2008 que le changement climatique fait son émergence. Cette évolution s'explique tout d'abord par le contexte d'incitation et de contrainte qui caractérise les politiques urbaines climatiques. Ainsi, Nantes est l'une des premières villes à adopter un Plan climat. Elle est également très investie dans les différents appels à projets du gouvernement. Enfin, elle fait partie des villes

⁷ Ce lancement fait suite à la publication du Livre Blanc sur l'Énergie en 2007 (objectif d'une réduction de 60 % des émissions de GES en 2050 par rapport au niveau de 1990), celle d'une *Climate Change Bill* en 2008 (réduction de 80 % des émissions de GES en 2050 par rapport au niveau de 1990 et obligation généralisée à l'ensemble des secteurs y compris celui du transport aérien), et à la création d'un département ministériel de l'Énergie et du Changement Climatique (*Department of Energy and Climate Change* – DECC).

les plus actives sur la scène européenne. Cette évolution s'explique aussi par des facteurs plus politiques liés à l'articulation entre Verts et socialistes au sein de la coalition urbaine. Soucieux de ne pas se faire déposséder d'un enjeu montant, le maire a investi de manière soutenue la thématique du climat. Comme le fait remarquer la directrice du service environnement de la communauté urbaine : « Jean-Marc Ayrault a fait du plan climat l'un de ses projets prioritaires. Il a compris qu'il ne pouvait laisser ça aux Verts. Du coup l'articulation Verts/PS est compliquée sur cette question, car Ronan [Dantec] détient dans sa délégation la compétence climat, mais Ayrault fait tout pour cadenasser le sujet. Il a mis le DGS comme directeur de projet et le DGA urbanisme comme directeur adjoint. C'est la première fois que le DGS est impliqué de manière aussi claire sur un projet environnemental et je crois même qu'il n'est directeur d'aucun autre projet. Moi, de mon côté, je ne suis que la chef de projet et ma marge de manœuvre est très limitée » (Entretien, 29/10/09).

Ce bref détour par la trajectoire des politiques environnementales de Manchester, Leicester, Saint-Etienne et Nantes montre bien comment le nouveau contexte d'action publique a favorisé le glissement du développement durable à la lutte contre le changement climatique⁸. Comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, cette reformulation des politiques urbaines d'environnement n'est pas seulement discursive puisque le contenu et surtout les modes d'action privilégiés dans le cadre de ces politiques ont également fortement évolué.

Une nouvelle gouvernance environnementale

Si les politiques de développement durable se sont caractérisées par un souci très net de déssectorisation et de territorialisation de l'action publique, et par une volonté de construire des collectifs d'action susceptibles de mobiliser des ressources afin de mettre en œuvre des politiques urbaines, les politiques climatiques des villes semblent mues par des objectifs très différents. En effet, de très fortes affinités existent entre ces politiques et le *new management public* avec son cortège de normes, d'indicateurs, de bonnes pratiques et, plus généralement, de dispositifs de contrôle de la performance. Sans sombrer dans l'illusion de la substitution⁹, les politiques climatiques prennent sens dans la perspective d'une refonte de l'action publique autour des impératifs de performance et de contrôle (Power, 1997 ; Bevan, Hood, 2006 ; Le Galès, Scott, 2008). Ces politiques – qui s'avèrent davantage quantitatives et sectorielles – ont également débouché sur un contrôle plus soutenu du centre vers les périphéries.

La consécration du climat comme enjeu central des politiques urbaines d'environnement s'est accompagnée d'une réorganisation des rapports villes/États au bénéfice des seconds. On assiste à l'émergence d'« États climatiseurs », disposant d'une capacité de contrainte renouvelée leur permettant d'orienter l'action des gouvernements locaux. Ces « États climatiseurs » ont troqué leurs habits d'animateurs de la gestion territoriale contre ceux de prescripteurs du contenu des politiques urbaines, pour imposer aux villes une nouvelle discipline autour du contrôle des émissions de GES. Cette évolution a, dans bien des cas, fragilisé les dynamiques de valorisation des échelles, des projets et des mobilisations locales. Elle a affecté les gouvernements locaux qui se sont vus partiellement dépossédés de

⁸ D'autres facteurs ont bien évidemment exercé une influence. Au-delà des facteurs politiques proprement locaux que nous avons mentionnés, il conviendrait de souligner l'influence, notamment dans le cas britannique, du Rapport Stern, du film populaire d'Al Gore, « *An inconvenient truth* », et plus récemment de la tenue de la Conférence de Copenhague.

⁹ Le « passage » des politiques de développement durable aux politiques climatiques se caractérise en fait par une forte hybridité, avec l'assimilation sélective de certaines des dynamiques du développement durable et, à l'inverse, l'apparition de nouvelles caractéristiques dans l'action publique environnementale.

leur autonomie par des États ayant repris la main sur le contenu et les finalités des politiques urbaines.

Dans le cas britannique, cette nouvelle capacité d'intervention et de contrainte n'est pas nouvelle. Dès le début des années 2000, le gouvernement central est en mesure d'imposer aux autorités locales le contenu de leurs politiques d'environnement. Toutefois, c'est véritablement en 2007 que cette évolution se concrétise avec le lancement du programme *eco-towns*, pour lesquelles le choix des sites, celui des opérateurs ou celui des caractéristiques des projets n'ont fait l'objet que d'une consultation minimale des autorités locales, même lorsque celles-ci étaient directement concernées en raison de leur proximité spatiale avec les futures villes. Cette tendance se poursuit autour du lancement d'appels à projet compétitifs dans le cadre du *Low carbon transition plan*¹⁰ et de la mise en place de cibles chiffrées de réduction des émissions de GES. Elle prend enfin la forme de la construction d'un système de quotas d'émissions. D'abord réservés à l'administration centrale, ces quotas ont été étendus à l'ensemble des organisations publiques (autorités locales les plus importantes, hôpitaux, écoles, etc.) et à certaines organisations privées du Royaume-Uni. Ainsi, depuis septembre 2010, environ 20 000 organisations sont soumises à un marché de quotas d'émissions – le *Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme*, géré par l'Agence de l'environnement et contrôlé par le ministère de l'Énergie et du Changement Climatique.

En France, cette reprise en main de la gouvernance environnementale par l'État est visible dans les politiques territoriales post-Grenelle. Cette volonté d'imposer aux villes de nouvelles priorités se retrouve dès le Plan Ville Durable de 2008¹¹ qui laisse, certes, une place importante aux projets locaux, mais qui soumet le choix des lauréats et l'allocation des fonds à des critères plus stricts que ceux, par exemple, des appels à projet A21L du ministère de l'Environnement. Si cette évolution reste timide dans le Plan Ville Durable¹², il en va tout autrement pour le Programme Ville de demain lancé à l'occasion du Grand Emprunt. En effet, ce programme est porteur d'une toute autre logique, qui se situe à l'opposé de celle prônée par les politiques territoriales de développement durable. La principale caractéristique de ce programme est de mettre fin à la mainmise du ministère sur les politiques urbaines d'environnement. Celui-ci doit désormais compter sur la Caisse des Dépôts et Consignations et surtout sur l'influent Commissariat Général à l'Investissement (CGI), rattaché directement au Premier ministre, qui s'avère être le véritable maître du jeu du Programme Ville de demain. Le CGI est également le principal promoteur d'une approche laissant une large place aux recettes du nouveau management public pour contraindre les villes à s'adapter aux cadres imposés par l'État. C'est ce que souligne R. Fréty : « L'appel à projet met en concurrence

¹⁰ La publication du *Low carbon transition plan* a donné lieu à la mise en place de différents appels à projet compétitifs visant à identifier des acteurs ou des territoires pilotes susceptibles de bénéficier de financements exorbitants du droit commun. Bristol, Leeds et Manchester ont été les trois premières villes à bénéficier de ce programme ; Londres disposant d'un régime spécial en raison de son statut de capitale.

¹¹ D'autres mesures, moins emblématiques, vont dans le même sens comme la transformation des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) en DTADD. Si les nouvelles DTADD devraient permettre une meilleure prise en compte des questions de développement durable, elles pourraient également être synonymes d'une perte d'influence des acteurs locaux. En effet, désormais, seul l'État sera à l'initiative de leur élaboration, alors qu'elles pouvaient auparavant provenir du conseil régional, après consultation du Conseil économique et social régional. De surcroît, les projets de DTADD seront élaborés non plus en « association » mais en « concertation » avec les collectivités territoriales, ce qui laisse présager une moindre influence des acteurs locaux. Enfin, le projet de loi préconise également l'abandon de l'enquête publique auparavant obligatoire lors de l'élaboration des DTA.

¹² Les appels à projets éco-quartiers et EcoCité restent relativement flous dans leurs critères d'attribution. À ce titre, ils apparaissent comme des initiatives hybrides empruntant à la fois aux logiques de mobilisation du développement durable et aux logiques de contrôle du changement climatique.

les projets d'EcoCités pour l'allocation des crédits du Grand Emprunt. Les actions qui seront sélectionnées seront celles qui correspondent le mieux aux attentes du cahier des charges national, définies à Paris par le CGI, en collaboration avec le MEEDDM et la CDC [Caisse des Dépôts et Consignations]. Cette mise en concurrence est affirmée fortement par le CGI, qui rappelle que "les financements iront aux opérations les plus performantes. Il n'y aura pas de montant fixe pour chaque ville, et il pourra y avoir une différence forte dans les montants entre les villes". Dès lors, les villes ont intérêt à présenter des dossiers de candidature qui correspondent le mieux possible aux critères fixés dans le cahier des charges, sous peine de se voir exclues de la distribution des crédits » (Frétiigny, 2010, p. 113).

Ce caractère plus coercitif du Programme Ville de demain se retrouve dans son cahier des charges, élaboré par le CGI, qui soumet les candidats à un impératif de performance. Ainsi, on peut y lire que : « Les actions susceptibles d'être financées par le fonds Ville de demain devront répondre à un haut niveau de performance environnementale et d'innovation et avoir un fort caractère démonstrateur. Il s'agit là de prouver, par des réalisations concrètes, la faisabilité des opérations et d'en tirer un maximum d'enseignements en vue d'une diffusion plus large. Le fonds Ville de demain s'inscrit ainsi dans un processus fortement sélectif » (CGI, 2010, p. 9). Il ne s'agit pas là d'un simple effet d'annonce puisque les trois objectifs assignés au programme – l'accroissement de l'investissement des collectivités locales lié aux activités Grenelle, l'amélioration du fonctionnement des territoires au regard du développement durable, la promotion des modes de déplacements dé-carbonés – sont accompagnés de l'identification de quatorze indicateurs qui devraient, pour la première fois et en s'inspirant de l'esprit de la LOLF, établir un lien mécanique entre performance et budgétisation¹³.

Ce net repositionnement de l'État dans les politiques urbaines d'environnement, accompagné de l'utilisation plus soutenue de la boîte à outils néo-managériale, a favorisé le développement d'une ingénierie du contrôle et de la quantification qui supplante l'ingénierie de la mobilisation et du processus qui caractérisait le développement urbain durable. Ce remplacement de l'approche qualitative et transversale du développement durable par une approche quantitative et sectorielle a été généralement bien accepté par les acteurs locaux qui ont vu dans le changement climatique un moyen de rationaliser les politiques urbaines d'environnement, de les faire entrer dans le carcan, aussi rassurant qu'effrayant pour les acteurs locaux, de la quantification et de l'évaluation. C'est ce que reconnaissent une technicienne du CETE-Ouest et une technicienne des services intercommunaux nantais : « Le changement climatique plaît beaucoup aux élus comme aux techniciens car on sait faire ! C'est plus facile à appréhender que le développement durable, car on peut approcher le changement climatique par la technique. On a une armada d'outils qui permet de mettre en œuvre des politiques climatiques : plan climat, bilan carbone, diagnostic carbone des bâtiments, normes HQE, Qualitel, BBC, etc. C'est plus facile à évaluer que le bien-être de la population » (Entretien, 27/10/09). « Le gros avantage du changement climatique c'est que ça

¹³ C'est la conclusion que dresse R. Frétiigny de l'analyse des auditions réalisées par la commission des finances du Sénat : « Ces indicateurs sont ainsi chargés de rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés par l'État, afin qu'ils bénéficient des financements du programme. En cas de manquement à ces objectifs, ou plutôt à ces indicateurs, ils risquent d'être pénalisés. Comme l'affirme l'ancien ministre du Budget M. Woerth (auditionné par la commission des finances au Sénat) : "Si la performance se révèle insuffisante, nous devons faire preuve d'une grande réactivité et prendre des mesures projet par projet". Cette pénalisation est rendue possible par le déblocage du Grand Emprunt en tranches. Pour R. Ricol (auditionné par la commission des finances de l'assemblée nationale), "l'objectif numéro un est de verser les dotations par tranches, afin que le Commissariat général puisse contrôler l'utilisation de ces fonds et ne pas délivrer la deuxième tranche lorsque les objectifs visés par la première ne seraient pas atteints" » (Frétiigny, 2010, p. 116).

se mesure. Du coup, cela rassure les élus d'avoir des indicateurs et de savoir à l'avance qu'ils pourront rendre des comptes sur les résultats de leurs politiques, qu'ils pourront quantifier leurs actions. Mais à l'inverse cela peut angoisser aussi. Pour l'instant c'est surtout nous, les techniciens, qui ressentons cette pression du résultat. On se demande comment on va pouvoir arriver à tenir des objectifs aussi ambitieux, avec si peu de financements. Je pense que dans quelques années les élus vont ressentir la même chose » (Entretien, 29/10/09).

L'émergence du cadrage climatique des politiques urbaines d'environnement constitue donc une alternative à l'échec des politiques de développement durable. Elle contribue également à légitimer une action urbaine, présentée comme « rationnelle », faisant de plus en plus appel à l'expertise scientifique et à la mise en place d'indicateurs, de normes et de dispositifs d'évaluation. Si cette stratégie semble pouvoir être payante à court terme, elle suscite déjà des doutes parmi certains techniciens locaux et nationaux et risque, à moyen terme, de confronter les élites politiques locales à une perte de légitimité ou de crédibilité en cas de non-respect des cibles et objectifs fixés.

Conclusion – Vers un « État climatiseur » ?

L'émergence du changement climatique comme nouvel enjeu central de l'action publique environnementale a produit des effets importants sur la manière dont les villes traitent les enjeux environnementaux. Profitant du changement du contexte de l'action publique et des échecs répétés des politiques de développement durable, le climat s'est imposé comme la nouvelle priorité de l'action publique environnementale. À l'opposé des politiques de développement urbain durable qui s'étaient caractérisées par une forte autonomie des villes dans le traitement des enjeux environnementaux, les politiques climatiques voient l'émergence d'un État central plus soucieux de s'investir dans la gestion territoriale de l'environnement. Cet « État climatiseur » récupère une emprise sur le cadrage et le traitement des enjeux environnementaux dans les villes. L'analyse de nos quatre cas permet en effet de souligner la montée en puissance des indicateurs de performance et des appels à projet compétitifs qui constituent d'excellents exemples de la création d'une véritable « boîte à outils » néo-managériale. Elle permet à l'État de renforcer son influence sans pour autant reconstruire un véritable « projet » territorial, ni même augmenter de manière significative les ressources financières qu'il transfère aux villes. Toutefois, notre analyse tend aussi à montrer que la rupture avec le développement durable n'est pas totale. L'action publique climatique est venue transformer sélectivement la gouvernance de l'environnement en délégitimant certains modes d'actions jugés obsolètes et, à l'inverse, en valorisant d'autres, déjà présents à l'état embryonnaire autour du développement durable. Cette transformation n'est pas non plus généralisée. Elle semble pour l'instant se concentrer sur les enjeux disposant d'une forte visibilité et surtout d'une capacité à se fondre dans cette nouvelle rationalité managériale, c'est-à-dire, ceux dont les politiques sont évaluables, les résultats quantifiables et les avancées mesurables. Elles semblent également exercer une influence inégale sur les villes qui, en fonction de leurs ressources financières et organisationnelles, se sont adaptées avec plus ou moins de brio à ce nouveau contexte d'action. Seul l'avenir dira si ces formes inachevées de « gouvernement à distance » de l'environnement gagneront en intensité pour se généraliser à un nombre plus élevé d'enjeux.

Vincent Béal
Maître de conférences en sociologie
Laboratoire Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe (SAGE UMR 7363)
Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional
Université de Strasbourg

Bibliographie

- Bache I., (2008), *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Bagnasco A., Le Galès P. (eds.) (1998), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Béal V. (2009), « Politiques urbaines et développement durable: vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux », *Environnement Urbain/Urban Environment*, n° 3, p. 64-82.
- Béal V. (2011), *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lyon, Université de Saint-Etienne.
- Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.) (2011), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne, 2011.
- Bertrand F., Rocher F. (2011), « L'intégration du changement climatique dans l'action publique locale, facteur de renouvellement du développement urbain durable », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne, p. 383-403.
- Bevan G., Hood C. (2006), « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, vol. 84, n° 3, p. 517-538.
- Bezès P. (2008), « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 215-253.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Bulkeley H., Broto V., Hodson M., Marvin S. (eds.) (2010), *Cities and Low Carbon Transitions*, Londres, Routledge.
- Coutard O., Levy J-P. (dir.) (2010), *Écologies urbaines*, Paris, Economica-Anthropos.
- CGI (2010), *Investissement d'avenir : Ville de demain*, Cahier des charges, Volet 1.
- Emelianoff, C. (2007a), « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information Géographique*, n° 71, p. 48-65.
- Emelianoff C. (2007b), « Les villes européennes face au changement climatique. Une rétrospective », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 103, p. 159-169.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.
- Epstein R. (2008), « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, n° 342, p. 136-149.
- Epstein R. (2011), « "Du futur faisons table rase". Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville. Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses Universitaires de Saint-Etienne, p. 59-75.
- Faucher-King F., Le Galès P. (2007), *Tony Blair, 1997-2007 : le bilan des réformes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Frétiigny R. (2010), *Le développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises : Projets locaux et interventions d'État. De l'accompagnement des projets à leur mise en programme*, Mémoire de Master 2 en sociologie, ENS Cachan.

- Hamman P., Blanc C. (2009), *Sociologie du développement durable urbaine. Projets et stratégies métropolitaines françaises*, Bruxelles, Peter Lang.
- Jordan A., Huitema D., Van Asselt H., Rayner T., Berkhout F. (ed.) (2010), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation ?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kern K. (2010), « Climate Governance in the EU Multi-level System: The Role of Cities », *Fifth Pan-European conference on EU Politics*, Porto, 23-26 juin.
- Le Bourhis J-P., Lascoumes P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 37-66.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes, Société urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Le Galès P., Scott A. (2008), « La révolution bureaucratique britannique. Autonomie sans contrôle ou "freer markets, more rules" », *Revue française de sociologie*, vol. 48, n° 2, p. 301-330.
- Lenschow A. (2010), « Environmental Policy : Contending Dynamics of Policy Change », in Wallace H., Pollack M. A., Young A. R. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 6th edition, Oxford, Oxford University Press, p. 305-327.
- Lenschow A., Sprungk C. (2009), « The Myth of a Green Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, n° 1, p. 133-154.
- Levy J. (ed.) (2006), *The State after Statism : New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard, Harvard University Press.
- Meadowcroft J., Langhelle O. (eds.) (2010), *Catching the Carbone: The Politics and Policies of Carbon Capture and Storage*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pallemaerts M., Gouritin A., (2007), « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 16, n° 1961, p. 5-45.
- Power M. (2005), *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte.
- Pinson G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 199-233.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Russel D., Jordan A. (2009), « Joining up or pulling apart ? The use of appraisal to coordinate policy making for sustainable development », *Environment and Planning A*, vol. 41, n° 5, p. 1201-1216.
- Swyngedouw E. (2010), « Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change », *Theory, Culture, Society*, vol. 27, n° 2-3, p. 213-232.
- Theys J., De Tertre C., Rauschmayer F. (2010), *Le développement durable : la seconde étape*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Villalba B. (dir.) (2009), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- While A., Jonas A., Gibbs D. (2010), « From Sustainable Development to Carbon Control: Eco-state Restructuring and the Politics of Urban and Regional Development », *Transaction of the Institute of British Geographers*, vol. 35, n° 1, p. 76-93.
- Wilson D. (2004), « The United Kingdom: An Increasingly Differentiated Polity ? », in Denters B., Rose L. (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave, p. 155-173.
- Zaccai E. (2011), *25 ans de développement durable, et après ?*, Paris, PUF.

