

— LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE PORTE-T-IL ENCORE UN PROJET POLITIQUE ?

Cyria Emelianoff, Professeure
d'aménagement et d'urbanisme
Université du Maine, ESO, UMR 6590.

Courriel :
emelianoff@free.fr

RÉSUMÉ

L'article propose une discussion critique des thèses de la ville entrepreneuriale pour décrypter les dynamiques de développement urbain durable en Europe. En dépit d'une vigoureuse instrumentalisation économique, la construction et la diffusion des dynamiques de durabilité urbaine ne s'expliquent pas principalement par des logiques d'attractivité économique. La dimension spécifiquement politique du développement urbain durable peut être établie à quatre niveaux : diplomatie des villes, batailles pour la décentralisation, écologies politiques locales et transcalaires. Ces processus politiques ne sont pas sans effet mais ne font pas le poids face à un « urbanobusiness » renforcé par les NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication), convertissant la ville durable en un splendide marché. Plutôt que de dénier les oppositions et résistances politiques dans les arènes du développement urbain durable, ce sont ces espaces de contestation qu'il semble utile d'analyser en termes prospectifs.

MOTS-CLÉS

Développement urbain durable, écologie politique, européanisation des villes, réseaux municipaux transnationaux, ICLEI, diplomatie des villes, ville entrepreneuriale.

ABSTRACT

The article offers a critical discussion of the theories of the entrepreneurial city to decipher the dynamics of sustainable urban development in Europe. Despite strong economic instrumentalisation, the construction and the diffusion of urban sustainability is not primarily explained by the principle of economic attractiveness. The specifically political dimension of sustainable urban development can be established at four levels: city diplomacy, battles for decentralization, local and interscalar political ecologies. These political processes are not without effect, but are not a match for «urbanobusiness» reinforced by ICT (information and communications technology), converting the sustainable city into a splendid market. Rather than deny the oppositions and political resistances existing in the arena of sustainable urban development, it is these areas of dispute that it seems useful to analyze in prospective terms.

KEYWORDS

Sustainable urban development, political ecology, Europeanisation of cities, transnational municipal networks, ICLEI, city diplomacy, entrepreneurial cities.

—

Le développement urbain durable est à son origine, dans les années 1990, un projet de réforme politique de la ville porté par des acteurs militants. Il s'enracine dans une réflexion engagée dès le début du 20^{ème} siècle par des urbanistes comme Patrick Geddes. Son institutionnalisation conduit peu à peu à le vider de ses contenus politiques. Est-ce dire pour autant que le projet politique qui présidait à cette notion a disparu ? Et sinon, à quelle échelle entendre ce projet politique ? L'objet de cette contribution est d'interroger la dimension proprement politique du développement urbain durable. Est-elle utopique, projetée ou rêvée, relève-t-elle d'un combat perdu, se déploie-t-elle dans des arènes où ses résultats sont difficilement tangibles ?

Une partie de la littérature française sur le développement urbain durable a mis l'accent, notamment à partir des productions britanniques, sur la nouvelle compétitivité des villes dans une ère de mondialisation, où l'attractivité passe par la qualité environnementale, le « salaire urbain », selon l'heureuse expression de Véronique Biau, pour attirer les cadres supérieurs (Biau, 1994). La montée en puissance du développement urbain durable, dépolitisant les questions environnementales et les marchandisant, serait due à celle de la ville entrepreneuriale (Béal, 2009). Ces politiques répondraient à un processus d'adaptation à la mondialisation économique, consistant à mettre en place des environnements attractifs pour les classes qui peuvent en payer le prix, en régénérant les centres villes (Béal et al., 2009).

Cette grille de lecture dénie aux politiques de durabilité une indépendance et une portée politiques propres. À front renversé, il est possible de montrer que les politiques de développement urbain durable sont avant tout le fruit de dynamiques et d'acteurs transnationaux environnementalistes, relayées par des acteurs urbains se saisissant de questions d'environnement global et se positionnant sur des scènes de régulation mondiale et/ou européenne. Nous partageons avec Patrick Le Galès (2011), Christian Lefèvre (2009) et Harriet Bulkeley (2005, 2013) l'idée que les mobilisations transnationales des villes ne relèvent pas essentiellement d'un jeu de concurrence mais d'un processus politique. Ce qui n'atténue en rien la portée d'une analyse critique sur les angles morts sociaux et démocratiques du développement urbain durable (Emelianoff, 2004, 2015).

Souligner la politisation très incomplète du sujet est une chose, dénier sa nature politique en est une autre. La compétition économique dans un cadre globalisé est évidemment un contexte qui s'impose à toutes les collectivités urbaines. Est-elle le moteur de l'action en termes de durabilité ? Le développement urbain durable est-il réductible et réduit à des enjeux de qualité de cadre de vie ? Peut-on croire d'autre part à l'hypothèse d'une diffusion « top down » du développement urbain durable (plutôt que trans-scalaire), accordant une place centrale aux « jonctions internationales » et aux relais étatiques ?

Depuis son origine, le développement urbain durable n'a rien d'une notion monolithique. Des chercheurs tels que Graham Haughton ont reconnu très tôt l'existence d'une pluralité d'approches, dont les contenus politiques divergent (Haughton, 1997). Au cours des années 2000, la tension entre compétitivité environnementale, fuite en avant éco-technologique et nécessité d'arbitrages politiques beaucoup plus structurants se renforce. Loin d'opposer seulement le monde anglo-saxon aux États de tradition plus planificatrice, cette tension traverse tous les contextes. Les partisans d'une remise en cause du modèle de développement se trouvent en plus grand nombre dans des collectivités où les Verts sont au pouvoir, dans des villes en décroissance, ou dans celles qui cherchent une niche identitaire. Leurs perspectives se heurtent frontalement aux monopoles économiques, aux sentiers de dépendance, aux cadres réglementaires, juridiques et fiscaux, et bien souvent aux cadres cognitifs. Cette conflictualité et cette impuissance signifient-elles que les villes se saisissent principalement du développement durable comme d'une stratégie de marketing territorial ? Ne peut-on pas distinguer la complexité du jeu d'acteurs de l'affichage ultime qui en résulte ?

Pour répondre à ces questions, l'article s'attache aux modalités de construction et de diffusion des politiques de développement urbain durable au cours des années 1990 et 2000. Il identifie et analyse ensuite des biais de lecture pouvant expliquer des glissements interprétatifs, participant d'une entreprise de dépolitisation du développement urbain durable qui ne rend pas justice aux processus en jeu. Cette discussion ne met pas seulement en scène des idéologies néo-marxiste et écologiste dans leurs vieux combats ou parfois leurs alliances. Distinguer l'instrumentalisation économique de la durabilité des motifs politiques qui sont à l'origine de ses contenus et de son déploiement relève d'une clarification conceptuelle. Elle seule permet de saisir des reconfigurations politiques occultées par les thèses de la ville entrepreneuriale.

L'analyse s'appuie sur l'étude, depuis 1994, des réseaux de villes dédiés à la durabilité et d'environ 80 politiques urbaines de développement durable dans 13 pays européens, à partir d'entretiens non directifs. La recherche a été effectuée parallèlement aux travaux d'Hariett Bulkeley sur les réseaux municipaux transnationaux de protection du climat dans le Commonwealth, et recoupe les résultats de cette auteure en différents points. Nous y ajoutons des éléments plus inédits : les liens généalogiques entre les politiques étrangères locales et l'invention du développement urbain durable, ou encore l'importance des institutions européennes dans l'émergence d'une gouvernance urbaine de l'environnement global (Emelianoff, 2011).

— LE COUP D'ENVOI : LES POLITIQUES ÉTRANGÈRES LOCALES

Au-delà des idées qui ont construit ce référentiel (Emelianoff, 2015), comment s'invente le développement urbain durable, de manière opérationnelle ? On doit à Jeb Brugmann, fondateur de l'association de collectivités ICLEI (« Gouvernements locaux pour la durabilité »), la stratégie initiale qui a conduit un certain nombre de villes à adopter des politiques de durabilité sur différents continents. D'autres associations ont joué un rôle dans cette émergence mais elles ont été moins influentes. Jeb Brugmann avait précédemment travaillé au développement de politiques étrangères locales aux États-Unis. Cette expérience le conduit à la fin des années 1980 à mettre en réseau des villes pour réduire les émissions de CFC (chlorofluorocarbures) puis de CO₂, afin de pousser le gouvernement fédéral à mettre en œuvre le Protocole de Montréal et à adopter celui de Kyoto.

Les politiques étrangères locales se sont surtout développées sous les présidences de Reagan et de Bush, sous la houlette d'activistes pacifistes et progressistes œuvrant au sein des municipalités et s'opposant à la politique étrangère de leur pays (Hobbs, 1994). Au cours de la décennie 1980, Jeb Brugmann avait ainsi incité des villes sur la côte Est et Ouest des États-Unis à devenir des « sanctuaires » de réfugiés politiques, à développer des jumelages avec des villes soviétiques. Avec l'appui du maire d'Irvine, dans la banlieue de Los Angeles, et d'un chimiste de l'atmosphère, il met en place le premier réseau de collectivités dédié à un problème d'environnement global : le bannissement des CFC destructeurs de la couche d'ozone stratosphérique. L'application du Protocole de Montréal ratifié les États-Unis en 1986 était difficile : l'adoption d'ordonnances locales pouvait dès lors faire pression sur les grands groupes chimiques. Les premières signatures –Denver, Los Angeles, Miami-Dade, Minneapolis, ...- ont eu pour effet d'entraîner un « deal » : un groupe de sénateurs et industriels appuya l'arrêt de la production de CFC à condition que le gouvernement fédéral interdise ces ordonnances locales (Brugmann, 2009). Ce réseau d'une trentaine de villes a retenu l'attention du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement), ce qui lui a valu un prix et un soutien pour un projet plus ambitieux : l'organisation d'une conférence internationale de collectivités locales pour la protection de l'environnement global, au siège de l'ONU à New York, et la création d'ICLEI comme « bras armé » de l'association de collectivités locales IULA pour les questions d'environnement et de développement durable. C'était la première fois que l'ONU accordait son soutien et accueillait une conférence de villes. Le PNUE, doté de peu de moyens et de pouvoir, a compris l'intérêt de s'appuyer sur les villes et l'ONU, dans une période de préparation du Sommet de la Terre, a pensé qu'ICLEI

pouvait être utile pour relayer les objectifs du futur agenda de Rio.

Au cours de cette conférence, en septembre 1990, un groupe de discussion animé par Jeb Brugmann a réfléchi à la manière de mesurer et quantifier la contribution des villes à l'effet de serre. Le projet de mise en place de « plans de réduction du CO₂ urbain » se structura dans les années qui suivirent, avec l'aide de villes volontaires dont le noyau dur était représenté par des villes du réseau de lutte contre les CFC. Elles étaient sensibilisées et le relationnel était déjà construit. Ces villes inventèrent les premières politiques énergie-climat. En revenant aux sources de la fondation d'ICLEI, on voit donc comment les motifs des politiques étrangères locales et des politiques locales d'environnement global s'enchaînent, tout comme les enjeux de l'érosion de la couche d'ozone et de la réduction des gaz à effet de serre. Les CFC sont de puissants gaz à effet de serre, autre élément de continuité dans l'émergence d'une action locale pour l'environnement global. Ce processus confirme les thèses de James Rosenau concernant la montée en puissance des acteurs non étatiques dans l'arène internationale, participant d'un nouveau mode de gouvernance (Rosenau, 1997).

— LES « CAMPAGNES » D'ICLEI

La « campagne des villes pour la protection du climat » qui a prolongé en 1993 le réseau des villes pilotes pour les plans de réduction du CO₂ urbain, constitue pour le fondateur d'ICLEI « *une nouvelle forme de management de l'environnement global à l'échelle de la ville* » (Brugmann, 2009, p 194). Le terme de « campagne » est explicitement politique et a été proposé par Konrad Otto-Zimmerman, bras droit et ami de Brugmann et responsable européen d'ICLEI. Cette campagne a réuni plus de 800 villes à la fin des années 2000, après s'être déployée à des échelles mondiale et macro-régionale. Elle s'est accompagnée au début des années 1990 d'une seconde campagne, cette fois destinée à « localiser l'agenda 21 de Rio ». L'association a créé un autre réseau de villes pilotes pour expérimenter et inventer les premiers agendas 21 locaux. Une fois la méthodologie mise au point, les programmes ont été élargis et les collectivités démarchées à de multiples échelles. Le guide d'ICLEI pour l'élaboration d'un agenda 21 local s'est imposé comme principale référence sur le sujet. ICLEI a multiplié les conférences de villes, les outils méthodologiques, les programmes de formation au développement durable, les actions de communication et d'évaluation.

Le terme de « campagne » fut également adopté pour désigner le réseau européen des villes durables appuyé par la commission européenne (sur les recommandations du Livre vert sur l'environnement urbain), toujours sur pro-

position d'ICLEI. L'association en a assuré la coordination et son audience a grandi en Europe dans le creuset de ce mouvement, qui a réuni 2500 collectivités. ICLEI a été ainsi à l'origine d'une nouvelle génération de politiques publiques urbaines, notamment mises en œuvre au sein de la campagne européenne des villes durables, puis adoptées à peu près telles quelles par nombre d'États : plans climat, agendas 21 locaux, éco-budgets (exercices de comptabilité environnementale publique), plans locaux de biodiversité, etc., tandis que les premiers quartiers durables ont été portés par des villes très investies dans cette campagne européenne, notamment Fribourg, Hanovre, Stockholm et Malmö.

L'action d'ICLEI a été relayée au cours des années 1990 par d'autres réseaux de villes transnationaux. On retrouve cette préséance des villes, alliées aux acteurs pro-européens, un siècle plus tôt, pour l'invention et la diffusion des politiques hygiénistes, qui doit assez peu aux États (Payre, 2007 ; Frioux, 2009). Notons en revanche que les associations généralistes de villes (telle Eurocités) ont véhiculé des conceptions beaucoup plus « molles » du développement urbain durable, plus proches de l'attractivité territoriale.

L'écho que la stratégie politique d'ICLEI a rencontré auprès des maires s'explique par l'importance donnée au renforcement des pouvoirs locaux pour la mise en œuvre de cette nouvelle génération de politiques, à portée locale (nouvel urbanisme) et globale (gouvernance transnationale). C'est en fait un leitmotiv que l'association partage avec tous les réseaux transnationaux de villes (Lefèvre, 2009). En outre, les intuitions et l'entrepreneuriat à marche forcée de Jeb Brugmann et ses équipes empruntent aux modes opératoires issus de l'environnementalisme nord-américain. ICLEI utilise ainsi les villes comme leviers de changement politique multiscalaire. Le processus identifié à l'échelle locale de rééchelonnage de questions globales (Bulkeley, 2005) ou de formes d'autorité étatique (Brenner, 1999) se double d'un processus symétrique rarement analysé : une montée en niveau des pouvoirs locaux sur certaines questions spécifiques.

— LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE, UNE PIÈCE MAÎTRESSE DU PUZZLE

La diffusion du développement urbain durable ne s'explique pas seulement par un jeu d'acteurs entre municipalités pro-actives, réseaux de villes militants et institutions onusiennes. La construction européenne en a été un élément clé. À partir de la fin des années 1980, le processus d'européanisation des villes pèse lourd dans les transformations des politiques urbaines et des modes de gouvernement et de gouvernance, bien que de manière inégale

selon les villes (John, 2000 ; Le Galès, 2011).

La Commission européenne, sous les mandats de Jacques Delors (1985-1994), a voulu mobiliser les territoires dans la construction européenne (Le Galès, 2011). Certaines villes, telle Aalborg, ouvrent des bureaux à Bruxelles. Des réseaux européens de collectivités locales se créent pour défendre les intérêts des villes, comme Eurocités en 1986. Puisque « *l'Union européenne produit de façon originale des politiques publiques, des règles, des procédures, des normes qui s'imposent progressivement à l'ensemble de son territoire* », des réseaux de plus en plus denses d'acteurs transnationaux s'organisent pour orienter ces politiques (Le Galès, 2011, p 154). Dans ce processus, la ville-acteur européenne est revendiquée, explique Patrick Le Galès. Peter John met également en exergue les motivations politiques des villes qui s'europanisent dans les années 1990 (John, 2000).

Les réseaux de villes transnationaux, largement financés par la Commission, n'auraient pas eu le même poids s'ils ne servaient l'europanisation des collectivités locales (John, 2000). En d'autres mots, l'efficacité d'ICLEI aurait été limitée en l'absence d'alliance avec des institutions pourvoyeuses de fonds et de légitimité aux yeux des maires. Son activité européenne a été démultipliée lorsque l'association a obtenu le pilotage de la campagne européenne des villes durables, en 1994, aux côtés du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain. À l'instar du PNUE, les environmentalistes de la DG XI avaient besoin d'alliés. Ils ont réitéré il y a quelques années, à travers la Convention des maires et le partenariat avec d'autres réseaux de villes, le même type d'alliance et de stratégie de mobilisation des collectivités locales pour des objectifs européens (en l'occurrence les 3x20).

L'enjeu pour les villes n'est pas d'accéder à des fonds (Lefèvre, 2009 ; Le Galès 2011) mais à une légitimité nouvelle, à une reconnaissance des pouvoirs locaux, sous-tendues par l'idée de se doter d'une puissance d'action collective. Aux yeux des maires, les politiques de développement durable sont un nouveau lieu de plaidoyer pour le renforcement de leurs pouvoirs, elles offrent une opportunité de leadership et de reconnaissance internationale. Pour les réseaux municipaux transnationaux, les villes sont un levier de régulation environnementale globale, face à l'échec des États et de la diplomatie internationale. Tandis qu'aux yeux des environmentalistes municipaux, il s'agit surtout d'ouvrir et d'expérimenter de nouvelles trajectoires de développement (Emelianoff, Stegassy, 2010). La Commission européenne voit de nombreux avantages à ces partenariats : accélérer la construction européenne par des échanges de ville à ville, accroître la légitimité de son action en tant qu'organe non élu (Benington, Harvey, 1999), partager l'effort de réduction des GES pour maintenir son leadership international, accélérer la transition énergétique en impliquant le plus grand nombre d'acteurs dans la recherche

de solutions, renforcer l'attractivité des villes et des économies européennes via l'innovation, européaniser les politiques nationales d'urbanisme, d'aménagement, etc.

La Commission européenne a considérablement accéléré la diffusion du référentiel de la ville durable. La campagne des villes durables a donné une assise et une légitimité aux propositions des environmentalistes, les a élargies en les confrontant aux points de vue d'urbanistes et les a « européanisées » : une conception européenne de la ville durable en fut issue (Emelianoff, 2011). Cette institutionnalisation a contraint de nombreux acteurs à s'intéresser à une problématique devenue incontournable dans les programmes européens. La campagne des villes durables n'en est pas moins restée indépendante de la Commission européenne, dans l'esprit et le verbe, ce qui a conduit au retrait de la Commission en 2004, lorsque le contexte est devenu moins favorable à une conception forte de la durabilité, après le tournant néolibéral de la fin des années 1990.

— UNE DISPARITION OU UNE RECONFIGURATION DU POLITIQUE ?

Bien entendu, les villes veulent exister sur la carte mondiale, mais pas seulement en tant que « cadres de vie », sites où il fait bon vivre. Les élus locaux et les cadres administratifs ont l'ambition de défendre des idées à d'autres échelles, de concourir à de nouvelles formes de régulation, dans une période à la fois de menaces et d'ouverture d'opportunités politiques. La remunicipalisation de l'eau, de l'énergie, et l'éco-ingénierie remettent également en cause l'organisation des réseaux sociotechniques sur un plan politique (Bulkeley, 2013). On peut ainsi regretter le caractère quasi genré de certaines analyses du développement urbain durable. Les villes devraient être avant tout attractives, séduisantes pour les investisseurs et cadres supérieurs. Les politiques municipales seraient principalement destinées à renforcer cette attractivité, plutôt qu'à les émanciper des tutelles politiques...

Depuis les deux dernières décennies, les villes se sont progressivement instituées en acteur politique collectif dans le champ de la régulation de l'environnement global (Emelianoff, 2008). La nouvelle diplomatie des villes à l'égard du climat est d'autre part motivée par leur extrême dépendance aux énergies fossiles et le besoin de réduire leurs vulnérabilités. D'un autre côté, l'environnement global est conceptualisé comme un ensemble de processus appelant un pilotage politique global et une « *gouvernance du système-terre* » (Biermann, 2008)... Cette gouvernance peut-elle s'effectuer de manière décentralisée, par le bas ? Ces formes ou ces velléités de pilotage sont habituellement

étudiées à travers le prisme des mouvements sociaux transnationaux et de la société civile globale, des coalitions d'acteurs privés ou des *think tanks* transnationaux. Le rôle des pouvoirs locaux dans l'avènement d'une régulation écologique, à front renversé avec une géo-ingénierie définie par des experts scientifiques et techniques, est encore très peu conceptualisé.

Patrick Le Galès considère la ville européenne comme un acteur collectif, régulateur de l'économie, travaillant à une forme de capitalisme institutionnalisé et territorialisé, en s'opposant aux auteurs qui défendent l'idée que le capitalisme dicte sa loi aux villes postmodernes ou post-politiques, en les privant de toute autonomie politique (Swynguedouw, 2009). Au-delà de cette régulation à la fois locale et macro régionale du capitalisme, certaines villes souhaitent s'instaurer en acteur régulateur de la mondialisation écologique. La sortie des énergies fossiles ou le développement des énergies renouvelables ont par exemple été impulsés en Allemagne et en Suède par des territoires qui sont à l'origine d'une transition énergétique endossée ensuite par les États. Ces initiatives territoriales ne sont pas dénuées d'intérêts économiques locaux mais sont portées par une vision politique. Comme au début du 20^{ème} siècle, certaines villes se situent sur le terrain d'une régulation politique globale, devançant les États (Payre, 2007).

Les politiques de développement durable sont le théâtre d'une montée en puissance des villes sur la scène des régulations mondiales et intéressent les pouvoirs locaux à ce titre. Ces évolutions n'affectent pas les villes dans leur ensemble ni de la même manière. Certaines collectivités en sont les instigatrices, à l'instar du mouvement hygiéniste (Frioux, 2009). Elles deviennent alors des têtes, formelles ou informelles, de réseaux. L'action urbaine, lorsqu'elle s'attelle à bannir des produits chimiques comme les CFC, à réduire les émissions de CO₂ ou à rehausser la biodiversité urbaine, a une portée mais surtout une intention globale. Cette extension du rayon de l'action politique locale participe d'un *empowerment* des villes. Une diplomatie des villes s'esquisse, notamment en matière de climat, peu appréhendée par les recherches françaises sur le développement urbain durable ni même sur la diplomatie des villes (Viltard, 2010). Ses résultats sont difficiles à cerner dans le concert cacophonique de la gouvernance environnementale globale. Ils sont plus tangibles au niveau local, ayant des retombées sur l'aménagement et l'urbanisme. Les questions énergétiques et climatiques sont en effet à la source de l'urbanisme durable. Les jeux d'acteurs transnationaux et transscales visant l'avènement de régulations mondiales ont donc plutôt pour effet de transformer les territoires locaux, de manière fragmentaire, et parfois leur gouvernance (Emelianoff, 2011).

— LA DÉPOLITISATION DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : QUELQUES BIAIS DE LECTURE

Les lectures critiques du développement urbain durable qui dénie la portée politique du développement urbain durable en Europe, non sur le plan des résultats, ce qui est entendu, mais sur le plan de l'intention et des processus qui président à ces politiques, sont sujettes à caution lorsque l'on s'intéresse aux dynamiques du développement urbain durable à large échelle et depuis ses débuts. Trois biais de lecture nourrissent cette dépolitisation :

1/ Un biais anglo-saxon et britannique, polarisant les grilles de lecture autour de la critique du néo-libéralisme, homogénéisant des politiques locales divergentes et peinant à reconnaître les jeux d'acteurs de l'écologie politique, il est vrai assez faible dans le Commonwealth et au Royaume-Uni. Mais ce qui vaut à Manchester (Béal et al., 2009) ne vaut pas à Hanovre, et les montées en généralité ne sont pas justifiées. La prégnance des études de cas britanniques dans la littérature internationale laisse trop peu de voix aux interprétations issues de contextes où l'écologie politique (ou d'autres alternatives) pèse dans le jeu d'acteurs.

Les écologies politiques locales ou transnationales, instituées ou civiques, ne sont pas assez étudiées (avec leurs apports et limites) voire même considérées dans nombre d'analyses interprétatives du développement urbain durable. Ces motifs politiques sont sous-estimés au bénéfice d'une rationalité tantôt économique (attractivité territoriale) tantôt procédurale (nouveau mode de décision et d'action en contexte d'incertitude). Ces prismes d'analyse déforment une partie des logiques d'acteurs.

Bien entendu, les villes qui conduisent des politiques de développement durable espèrent en tirer des bénéfices économiques, ce sans quoi leurs orientations ne seraient pas défendables, ainsi que des bénéfices écologiques, qui les rendent plus aimables et attractives, les deux termes n'étant pas réductibles l'un à l'autre. Mais le principal bénéfice espéré est sans doute d'ordre politique : l'enjeu est de conquérir un nouveau rôle et plus d'autonomie politique dans un contexte de globalisation des choix politiques (Emelianoff, 2011).

2/ Un second biais est celui des rhétoriques forgées ou amplifiées par la communication territoriale et politique. Les villes ne sont pas des blocs monolithiques, pas plus que les administrations d'État. Au sein des villes, les jeux d'acteurs sont policés mais font rage notamment entre des forces environnementalistes et productivistes, donnant lieu à des alliances traversées de tensions, ou à des désalliances, comme à Grenoble. Cette diversité et cette conflictualité internes sont lissées et masquées par une communication territoriale s'appuyant sur la qualité, la compétitivité et l'attractivité territoriales, faisant passer à l'arrière-plan les motifs d'action plus complexes qui gouvernent les

politiques urbaines de développement durable. Ce registre de justification de l'action publique s'adresse aux investisseurs et acteurs économiques dans « leur langue ». Il s'adresse aussi à la population dans un but électoraliste : la qualité de vie contente une partie de l'électorat. Cette rhétorique produit à la fois un certain nombre de mythes et d'effets performatifs. Elle est devenue un prêt-à-penser et une matrice générale de légitimation de l'action publique, utilisée non sans paradoxe par des acteurs de tous bords pour être audibles. La compétition économique par le développement durable ou la croissance verte est revendiquée à la fois par des acteurs écolo-sceptiques, aux yeux desquels les enjeux écologiques ne suffisent absolument pas à justifier l'adoption d'une politique, et par ceux qui ont une vision sectorielle des problèmes (ignorant les effets rebond). La fabrique locale du développement urbain durable se trouve souvent prise en étau entre quelques écologistes et des écolo-sceptiques, tandis que sa justification publique résulte d'un passage dans l'escarcelle des services de communication. D'où une assez grande homogénéité des affichages qui imprègnent les documents et discours officiels. Cependant, les jeux d'acteurs ne sont pas réductibles aux rhétoriques dominantes.

3/ Un troisième biais de lecture est lié à l'échelle d'observation. Les analyses du développement urbain durable qui l'assimilent à un avatar de la mondialisation économique rendent invisibles ou sous-estiment les forces politiques en présence, parce que les lunettes de leurs auteurs n'ont pas de verres progressifs et sont fixées sur l'échelle locale ou nationale (Bulkeley, 2005). Or, la dimension politique du développement urbain durable se construit avant tout dans un espace trans-scalaire et ne peut être saisie qu'à travers une analyse elle aussi trans-scalaire, grâce à des déplacements incessants entre les échelles. Cette caractéristique reflète un bouleversement des modes de régulation politique, dans une période traversée par trois dynamiques lourdes de conséquences pour les politiques publiques : l'eupéanisation des politiques publiques et des villes (réversible) ; la mondialisation, généralement entendue dans un sens économique, technique et culturel, voire politique ; enfin, le « Global Change », ou l'entrée dans l'anthropocène. Ces évolutions demandent à être appréhendées dans leurs croisements pour saisir les transformations de l'action politique locale. Les politiques locales de développement durable ne peuvent être comprises sans les attacher à celles de réseaux de villes transnationaux, de réseaux d'acteurs professionnels internationalisés, d'idées, de rencontres et d'échanges qui débordent l'espace d'analyse traditionnel des politiques urbaines, local et étatique.

Il n'est pas inutile de se demander pour finir qui bénéficie de la dépolitisation si fréquente des analyses sur le développement urbain durable, une dépolitisation des enjeux et des jeux d'acteurs. Les États, les grands groupes, notamment de réseaux techniques, les fleurons nationaux et les corps désta-

bilisés par la gestion décentralisée de l'environnement ? L'écolo-scepticisme largement répandu qui écarte de droit les questions écologiques du débat politique et les réduit à un argument économique ? Ou au contraire les alternatives radicales qui ne pourraient pas se compromettre avec le contexte dans lequel elles s'inscrivent pourtant inéluctablement ?

— CONCLUSION

Le développement urbain durable est né d'une alliance entre des environmentalistes locaux, transnationaux et en poste dans des institutions internationales. À sa source, on trouve une contestation du monopole des relations internationales pour résoudre les problèmes d'environnement global. Depuis, on assiste à une lente montée en puissance d'une diplomatie des villes sur les questions environnementales. La dimension européenne de ce processus a catalysé le développement urbain durable au sein des pays membres de l'Union et a servi de tremplin à la diplomatie internationale des villes.

Les villes, en tant que gouvernements urbains, aspirent à devenir des acteurs stratégiques dans la mondialisation pour obtenir plus de pouvoir et de reconnaissance, dans un processus de compétition politique vertical et horizontal ; pour tenter de résoudre des problèmes irrésolus et dont dépendent à terme leur économie et leur santé ; enfin, pour européaniser ou mondialiser leurs politiques, en bénéficiant d'échanges et apprentissages propices aux innovations. Bien que de facture complexe, la dimension politique du développement urbain durable, non inféodée à son instrumentalisation économique, peut être établie et analysée à quatre niveaux :

- Au niveau transnational, en s'attachant au rôle des réseaux municipaux transnationaux dans la gouvernance environnementale globale et à l'émergence des villes comme actrices d'une politique mondiale (Emelianoff, 2008).
- Au niveau étatique, en dévoilant les enjeux de décentralisation et de redistribution des pouvoirs en faveur des collectivités locales qui fondent le développement urbain durable. Les batailles pour la remunicipalisation du secteur de l'énergie l'illustrent.
- Au niveau local, en mettant en évidence les rapports de force et les arbitrages politiques internes qui orientent les stratégies locales de développement durable en Europe et en font des objets politiquement divergents (Emelianoff, Stegassy, 2010), n'autorisant pas de lectures réduites à celle de la ville entrepreneuriale ni des montées en généralité trop rapides.
- Enfin, de manière transscalaire, lorsqu'on observe les jeux d'acteurs, les déplacements, les alliances entre villes, réseaux de villes, militants ou entrepreneurs politiques et institutions internationales, qui ont transformé les

politiques urbaines durant ces deux dernières décennies.

L'instrumentalisation néolibérale du développement durable et sa démocratisation très partielle ne font aucun doute. Elles sont nourries par la technicisation et la professionnalisation du développement urbain durable, qui portent en elles les raisons de son échec : à ce sujet, on tirera avec profit les enseignements de la faillite du mouvement des réformateurs sociaux, dans la première moitié du 20^{ème} siècle (Claude, Saunier, 1999). Les puissants effets rebond comme les injustices environnementales et sociales ou la délégitimation du politique institué expliquent que les interventions techniques et professionnelles, lorsqu'elles ne déplacent pas les problèmes, ne puissent se substituer à des arbitrages politiques et sociaux bien plus radicaux. En d'autres mots, les dynamiques politiques du développement urbain durable ne sont pas sans effet mais ne font pas le poids face à ce qu'il conviendrait désormais de nommer un « urbanobusiness », dont l'emprise s'est étendue grâce aux NTIC, convertissant la ville durable en un splendide marché (réseaux techniques et environnements augmentés, services carbone, quartiers et territoires clés en main, etc.). Plutôt que de dénier les oppositions et résistances politiques dans les arènes du développement urbain durable, ce sont ces espaces de contestation qu'il semble utile d'analyser en termes prospectifs.

— BIBLIOGRAPHIE

Béal, V. (2009). Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? *Environnement Urbain*, 3, 47-63.

Béal, V., Gauthier, M. et Pinson G. (dir.) (2009). *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales.* Saint-Etienne : Presses Universitaires de Saint-Etienne.

Benington, J. et Harvey J. (1999). Networking in Europe. In G. Stoker, *The new management of British local governance* (pp. 197-221), Basingstoke: Macmillan.

Biau, V. (1994). Urbanisme de communication, dire et faire la ville. In C. Ghorra-Gobin (dir.), *Penser la ville de demain. Qu'est-ce qui institue la ville ?*(pp. 245-255). Paris : L'Harmattan.

Biermann, F. (2008). 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, 17, p 326-337.

Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), 431-451.

Brugmann, J. (2009). *Welcome to the Urban Revolution. How cities are changing the world.* New York: Bloomsbury Press.

Bulkeley, H. (2005). Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, 24, 875-902.

Bulkeley, H., Broto, V. C., Hodson, M. et Marvin S. (2013). *Cities and Low Carbon Transitions.* New York: Routledge.

Claude, V. et Saunier, P-Y. (1999). L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique. *Vingtème siècle*, 64, 25-40.

Emelianoff, C. (coord.) (2004). Urbanisme durable ? *Ecologie et Politique*, 29.

Emelianoff, C. (2008). Les villes, actrices d'une politique mondiale ? *Pouvoirs locaux*, 77, 103-106.

Emelianoff, C. et Stegassy, R. (2010). *Les pionniers de la ville durable. Récits d'acteurs, portraits de villes en Europe.* Paris : Autrement.

Emelianoff, C. (2011). *Les pouvoirs locaux dans la mondialisation écologique : remodeler l'environnement planétaire et urbain.* HDR Volume 1, Université du Maine, Lemans, France.

Emelianoff, C. (2015). *Ville durable.* In D. Bourg et A. Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique* (pp. 1038-1042). Paris : PUF.

Frioux, S. (2009). *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine, fin XIX^e -années 1950.* Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, France.

Houghton, G. (1997). Developing Sustainable Urban Development Models. *Cities*, 14(4), 189-195.

Hobbs, H. (1994). *City Hall Goes Abroad. The foreign Policy of Local Politics.* Thousand Oaks: Sage.

John, P. (2000). The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 877-894.

Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes.* Paris : Presses de Sciences Po.

Lefèvre, C. (2009). *Gouverner les métropoles.* Paris : LGDJ Lextenso.

Payre, R. (2007). *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence.* Paris : CNRS.

Rosenau, J. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world.* Cambridge: Cambridge University Press.

Swyngedouw, E. (2009). Les contradictions de la ville post-politique. À la recherche d'une politique démocratique de production environnementale. In V. Béal, M. Gauthier M. et G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales* (pp.129-158) Presses Universitaires de Saint-Etienne.

Viltard, Y. (2010). Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales. *Politique étrangère*, 3, 593-604.