

LES DÉMARCHES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, PERTINENCE ET APPORTS EFFECTIFS DANS LA GESTION DE L'AIR ET DE L'EAU : L'EXEMPLE DE L'AGGLOMÉRATION LILLOISE (NORD DE LA FRANCE)

HELGA-JANE SCARWELL, MCF ET ISABELLE ROUSSEL, PROFESSEUR EMÉRITE LGMA CNRS-UMR 8141

La notion de développement durable semble bénéficier depuis quelques années d'un contexte favorable à sa mise en œuvre au niveau local : diffusion de la notion et usage récurrent dans de nombreux discours politiques ; intégration parmi les objectifs prioritaires des politiques territoriales, lois et réglementations, et surtout programmes incitatifs, mis en œuvre aux niveaux communautaire et étatique.

L'observation et l'analyse rapide d'un certain nombre de politiques locales de développement durable et notamment celles concernant l'eau et l'air, dans la région Nord-Pas-de Calais, posent la question de leur pertinence au regard des enjeux d'un développement durable et de leur capacité réelle à faire évoluer en profondeur l'action publique locale.

En effet, l'eau et l'air s'illustrent par une institutionnalisation progressive de ces questions environnementales à des rythmes différents. Cependant, la rigidité des institutions contraste avec le foisonnement des initiatives locales. Ce contraste est d'autant plus grand que dans la région Nord-Pas-de-Calais en général et dans la métropole lilloise en particulier, le développement durable figure volontiers dans le discours des élus et des associations, surtout depuis la présidence de Marie-Christine Blandin au Conseil Régional (1993). Or, il semble que la préoccupation des populations pour l'environnement (IFEN, 2002) et leurs attentes ne soient pas satisfaites par le caractère très normé des réponses institutionnelles. Comment expliquer ce décalage entre le discours et la faiblesse des réalisations (Godard 2001) ? Les hypothèses que nous formulons pour répondre à ces interrogations renvoient à l'histoire d'abord locale, au poids de l'industrialisation en France et à la difficulté que représente la prise en compte de questions aussi mouvantes, fluctuantes et incertaines que la qualité de l'environnement dans le paysage institutionnel français. Toutefois, la complexification des enjeux renvoie souvent au local et aux Agendas 21 qui traduisent le renvoi de la gestion des grandes questions du développement de l'humanité vers des initiatives locales et qui ne peuvent apporter que de très partiels changements tant les échelles sont imbriquées.

1 LES ACTEURS DE L'EAU ET DE L'AIR AU FIL DU TEMPS

A Lille, ville consubstantiellement liée à l'eau, la question de l'air et celle de l'eau ne résultent pas d'une construction imposée par les textes législatifs. Elle s'appuie sur une longue tradition marquée par le poids de l'industrie, contrôlée par le Préfet, avec l'aide des Agences (ADEME et Agence de l'eau) et sous l'influence, parfois en demi-teinte, des élus locaux dynamisés par un milieu médical particulièrement actif dans le domaine de la santé publique et de la santé environnementale.

1.1 Une empreinte historique sur le territoire

Pendant longtemps, l'air et l'eau, éléments fondamentaux du développement industriel, ont fait l'objet d'une gestion essentiellement municipale même si, spécificité très française, le Préfet n'était jamais loin. Le dynamisme du tissu industriel de la région du Nord et l'esprit entrepreneurial ont souvent été soulignés. L'eau, présente en abondance dans les nappes du carbonifère et de la craie, a contribué à soutenir le développement industriel de l'agglomération lilloise. Les entreprises puisent directement dans la nappe ou bien sont alimentées grâce au canal de Roubaix et elles rejettent les eaux usées dans les canaux ou les becques (petits ruisseaux qui s'apparentent plus à des fossés qu'à des cours d'eau).

L'air délétère et nauséabond était assimilé à la mort. C'est en s'appuyant sur ce courant de pensée néohyppocratique que les médecins, au cours du XIXe siècle, réclament l'éradication de l'habitat insalubre. Ce sont les municipalités qui, à la même époque ont accompagné ce mouvement en insistant sur l'assainissement de l'eau et sur la salubrité de l'habitat pour améliorer la santé des habitants. Toutes les épidémies à Lille mettent en évidence l'influence des cours d'eau sur la propagation des maladies infectieuses. « *Si on considère les cartes de répartition des maladies à Lille, on observe que la tuberculose se plaint dans les quartiers à cours, que la fièvre typhoïde y est à l'état endémique, que la gastro-entérite qui fait de nombreux ravages chaque année parmi les nouveaux nés voit ses proportions les plus élevées à Wazemmes et Moulins tandis qu'elle est presque inexistante dans le quartier Vauban* » (Pinchemel, 1954 : 937). Dès 1850, après le vote de la loi sur l'assainissement des logements, de nombreuses courées ont été rasées. Calmette, que Louis Pasteur avait spécialement envoyé dans la région pour lutter contre les nuisances mortifères, a préconisé toute une série de mesures qui se sont traduites par la mise en place progressive d'un réseau d'assainissement. En revanche, la machine à vapeur qui accompagne le développement industriel est considérée comme un facteur de progrès qui participe à la disparition des eaux

stagnantes. L'industrie moderne repose sur des procédés de combustion qui se traduisent nécessairement par l'émission de gaz imbrûlés. La toxicité des fumées émises n'est pas à l'ordre du jour de l'industrie naissante. Au contraire, la cheminée qui fume est assimilée à la prospérité et à la salubrité puisqu'elle sonne le glas de l'eau stagnante. La création d'un office municipal d'hygiène en 1894, sous la direction de Calmette, témoigne du poids important accordé à la santé, publique et aux médecins dans la région du Nord laquelle, en dépit de caractéristiques sanitaires difficiles, reste encore pionnière dans le domaine de la promotion de la santé comme en témoigne l'efficacité des programmes régionaux de santé et en particulier du PRASE (programme régional de santé environnementale lancé dès 1981).

C'est donc surtout l'eau, principal vecteur de contamination qui va concentrer l'attention des services municipaux. Les ressources fondamentales que sont l'eau et l'énergie ont fait l'objet, sous le Second Empire, d'investissements par des établissements bancaires étroitement liés à l'Etat. C'est dans ce contexte que se sont développées les industries de l'eau (ex : la société des eaux du Nord, installée à Lille depuis 1912).

Pourtant, des pathologies persistent. De véritables épidémies se développent même, comme celles qui se manifestent au cours des hivers londoniens. C'est à ce moment là que l'existence de pollutions physico-chimiques invisibles est mise en évidence et impose de nouvelles stratégies de gestion illustrées par l'efficacité du « *clean air act* » anglais. Dès cette période, la lutte contre la pollution de l'air ne relève plus de la contamination mais de la toxicologie. La surveillance par la mesure est la principale réponse institutionnelle donnée à la question de la qualité de l'air, ce qui d'ailleurs a favorisé la prise de conscience industrielle de la nocivité des rejets et plus tard servira de socle pour l'élaboration des normes qui ont constitué la base de la politique européenne de l'environnement.

L'étude de l'impact sanitaire de la pollution a été un thème récurrent à Lille où la santé publique a toujours été très développée. Le poids de la mesure, l'importance de la métrologie, contribuent à faire glisser progressivement la gestion de l'eau et de l'air du médecin vers l'ingénieur.

1.2 Des réseaux aux nouvelles formes de gouvernance : vers une gestion plus territoriale de l'eau et de l'air

Certes, depuis la loi de santé publique de 1902, l'Etat s'était immiscé dans la politique sanitaire municipale, suscitant d'ailleurs de nombreuses réticences locales. Cependant, deux lois, la loi sur l'air de 1961 et la loi sur l'eau de 1964, contribuent à l'esquisse d'une politique non plus uniquement sanitaire mais environnementale. Si la santé humaine reste une référence forte, à travers la loi sur l'eau, ce sont des inquiétudes sur la qualité des milieux qui transparaissent.

Ces deux lois incitent le Préfet à créer des réseaux de mesures mais les réponses institutionnelles pour l'air et pour l'eau divergent. A Lille, au lendemain de la loi sur l'air de 1961, l'Institut Pasteur, en accord avec la municipalité, met en place les premières mesures de pollution atmosphérique qui seront étendues à toute la région avec l'appui de l'Ecole des Mines de Douai. Ces premières initiatives bénéficient du soutien des médecins, de l'Etat, des industriels et des élus au sein d'une coopération technique et scientifique qui représente une particularité tout à fait féconde et spécifique de la région. Initiatives d'autant plus fortes que le ministère de l'environnement, créé en 1972, renforce, sous l'influence du corps des Mines, la crédibilité technique des mesures (L'Arema : Association, Réseau de Mesures est créée en 1979, prolongeant naturellement la bonne collaboration établie entre les industriels et les élus).

. En contrepartie, la surveillance de la qualité de l'air quitte le domaine sanitaire pour intégrer le champ des sciences de l'ingénieur. Cette translation, effectuée non sans douleur, de la compétence « air » du ministère en charge de la santé vers le ministère en charge de l'environnement est beaucoup plus que symbolique. Elle illustre un changement de politique et de culture.

Avec la création des Agences financières de bassin, créées en 1964, la réponse institutionnelle à la loi sur l'eau est bien différente. Des agences vont voir le jour pour appliquer le principe « pollueur-payeur » et contribuer à améliorer l'environnement avec la taxe perçue. Les agences financières de bassin ont eu l'originalité d'essayer de faire coïncider la réalité physique d'un bassin versant avec l'assiette spatiale de la collecte de la taxe. Ces agences, dotées d'une forte expertise technique au fur et à mesure que progressaient les outils de mesure et de modélisation, ont joué un rôle de conseil auprès des collectivités territoriales tout en contribuant largement à l'amélioration de l'assainissement en France.

C'est dans ce contexte, dominé par une logique de réseau technique que les lois de 1992 (loi sur l'eau) et 1996 (Loi sur l'air) imposent une gestion plus territoriale de l'eau et de l'air. A la logique de remédiation se substitue une logique davantage axée sur la prévention qui s'appuie sur des lieux de gestion territoriale destinés à produire du consensus. La volonté de réunir l'ensemble des protagonistes au sein de nouvelles structures s'est souvent heurtée à la conjugaison, parfois très déséquilibrée, entre une volonté politique locale et la rigidité administrative. SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau), PRQA (Plan régional de la qualité de l'air), PPA (Plan de prévention de l'air) ont connu des fortunes diverses et sans doute en deçà des ambitions du législateur. D'autant que la question des pollutions se complexifie et transcende largement l'échelle des divisions territoriales et celle de la gestion de proximité. Autrement dit, les problématiques environnementales concernent

souvent des espaces mal définis, en ce sens qu'ils ne coïncident pas avec les découpages administratifs existants. Si le « *développement durable* », inscrit dans les textes législatifs, est perçu comme « médiateur » entre environnement et organisation de l'espace, ne doit-il pas prévoir les actions dans une stratégie de développement durable ? Désormais, s'il s'agit de privilégier simultanément une logique de gestion intégrée des contraintes environnementales et une logique de projet territorial de développement durable, cela présuppose la création de nouveaux espaces de décisions, mais aussi un jeu d'acteurs qui s'ouvre à d'autres partenaires. « *La vague déferlante du développement durable* » (Wachter, 2002 : 171) a-t-elle suscité de nouvelles visions et des pratiques en matière de gestion de l'eau et de l'air, a-t-elle donné un second souffle à ces structures de gestion se réclamant d'une certaine gouvernance ou bien s'est-elle dissoute au travers de nombreuses initiatives locales, certes utiles mais sans grande visibilité et sans ambition de réforme structurelle ? Quoi qu'il en soit, l'air et l'eau, ressources renouvelables, constituent un enjeu essentiel des interrogations des politiques de développement durable.

2. L'AGENDA 21 COMME STRATÉGIE D'ÉMULATION DE DYNAMIQUES URBAINES ?

A travers des exemples de mise en œuvre d'agendas 21¹ sur plusieurs communes de la métropole lilloise, nous voudrions montrer comment sont mises en scène des démarches de développement durable et comment elle interrogent la gestion de l'air et de l'eau. En effet, les Agenda 21 étant les documents phares de mise en application du principe au niveau local, nous avons décidé de porter sur eux l'essentiel de nos remarques. Finalement, derrière cette convergence sur les Agenda 21, y a-t-il un consensus même implicite sur l'objet de la démarche ou une évolution réelle des modes d'approche, enfin, une nouvelle culture de l'action (Planet et alii, 2004) ? Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que des démarches affichées comme relevant de pratiques de développement durable se sont accrues et avec elles, un éclatement des acteurs dans le temps et dans l'espace.

A l'échelle de l'Etat, on a tendance à dire que la France a eu un positionnement de prudence en dépit de la création en 2002 d'un ministère de l'écologie et du développement durable. Mais à l'échelle de la politique locale, l'engagement politique de certaines communes contrasterait avec cet attentisme frileux. Afin d'éviter toute logique « *d'auberge espagnole* », nous voudrions présenter un bilan en temps réel de ces démarches et souligner les points forts ou faibles qui ont entraîné, **au niveau local**, des effets de mobilisation, et à l'inverse, l'enfermement sur des logiques sectorielles ou corporatistes.

Parmi les collectivités territoriales concernées se trouvent Lille, Tourcoing, la Communauté Urbaine de Lille (LMCU) et le Conseil Général du Nord. Certaines d'entre elles sont plus avancées dans l'application de leur Agenda 21 que d'autres qui viennent à peine d'achever leur diagnostic.

Aussi, voudrions-nous relativiser nos conclusions qui ne peuvent reposer exclusivement sur « *l'optimisme du moteur* » (Smouts, 2005) ou « *le pessimisme de l'illusion* » (Zaccaï, 2002 ; Lascoumes, 2005). De même, la diversité des Agendas 21, tant dans leur conception que dans leur application, soulignent les différentes finalités recherchées. En effet, si certaines communes ont perçu comme enjeu, l'opportunité d'agir, elles n'ont pas, pour autant, formalisé tous les attendus en raison de leur absence d'identification ou parce que la définition de l'ordonnancement de la démarche suppose la prise en compte de multiples temporalités.

2.1 Importance d'un milieu porteur et de relais pour une validation concertée : vers une participation citoyenne revisitée ?

Un des facteurs essentiels dans la structuration des démarches de développement durable réside dans l'opérationnalité du projet qui implique de bien définir la fonction de chaque intervenant, les maillons-clés et l'articulation entre les différentes composantes sous peine de cumuls de rôles ou de confusion. A travers trois exemples, LMCU et la ville de Tourcoing regroupés pour d'évidentes similarités susceptibles d'enseignements comme de pratiques à corriger et la ville de Lille, nous voudrions insister sur l'**organisation** qui doit être pertinente pour assurer l'opérationnalité du projet.

Dès 2001, le projet d'élaborer un Agenda 21 est confié par le président de LMCU, à une conseillère communautaire, qui portera politiquement le dossier. Cette personne était par ailleurs tête de liste des « Verts » aux élections municipales (2002) de Tourcoing, lesquels avaient obtenu 7,87% des voix au premier tour. C'est la raison pour laquelle le maire de Tourcoing a confié lui aussi à un adjoint « Vert » la responsabilité de la mise en œuvre de l'Agenda 21 dans sa commune. Dans l'approche retenue par ces deux institutions pour la mise en œuvre de leur Agenda, **deux points essentiels doivent être soulignés : d'abord, c'est l'initiateur de l'agenda**, qui va conditionner l'existence même du processus de projet, lequel trouve son fondement et sa légitimité dans l'action. En pratique, cette fonction incombe à l'élu et c'est lui qui assure l'interface avec l'ensemble des acteurs, dont ceux de la société civile. Aussi peut-on regretter qu'aucun vice-président de LMCU en charge de l'Agenda 21 n'ait été clairement désigné.

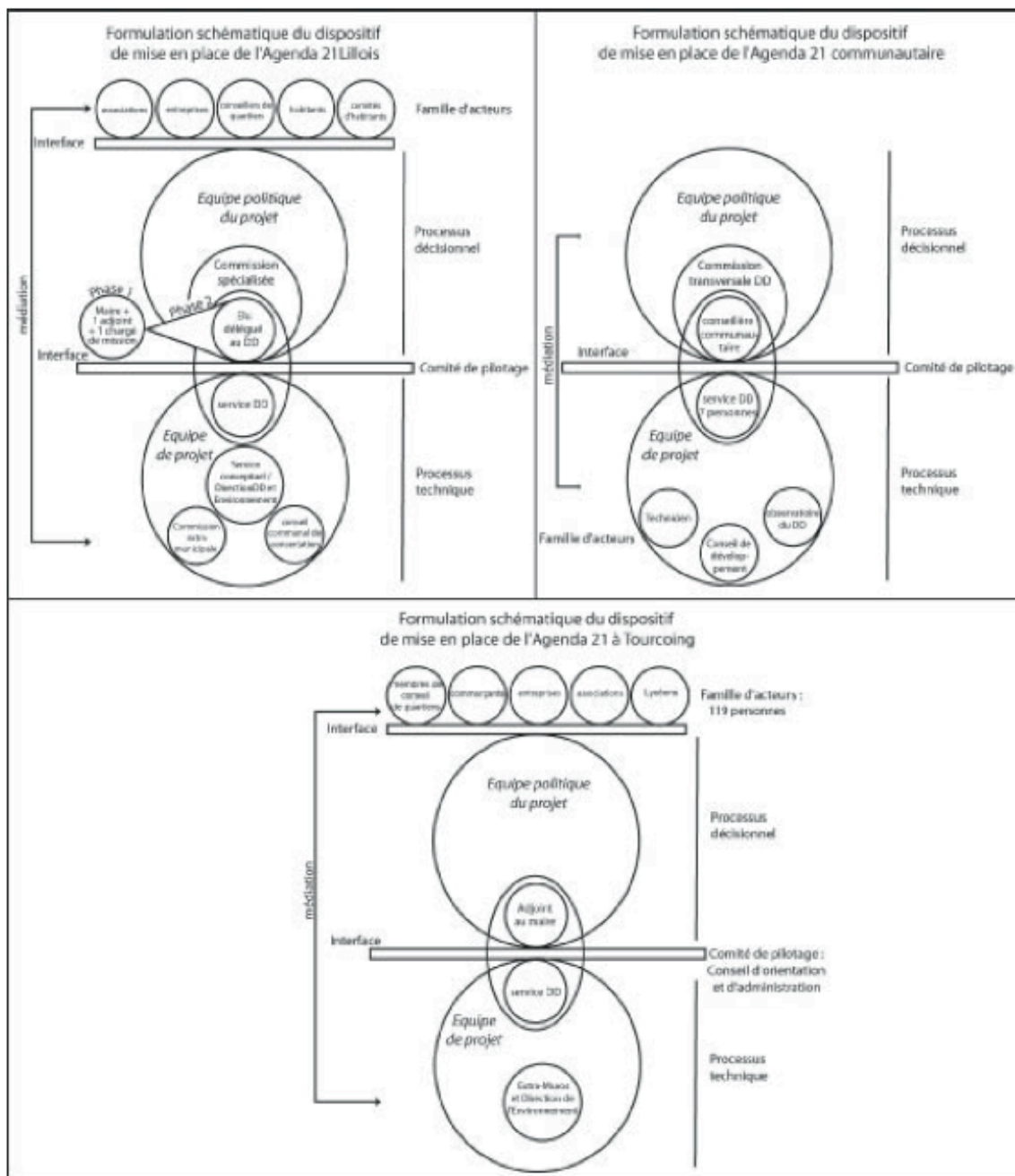


Fig. 1 Les différentes formulations schématiques de dispositif de mise en place des Agendas 21 (adaptées de Avitabile, 2005).

A Lille, en revanche, des investigations préalables menées par le mouvement associatif et notamment la Maison de la Nature et de l'Environnement (MNE) ont fait émerger ou ont suscité précisément une démarche Agenda 21, favorisant la nomination d'une adjointe au développement durable au titre de porteur définitif (phase 2).

Puis, à l'initiateur, succède souvent un relais dont la tâche consiste à l'aider à formuler ou à préciser les attendus de l'Agenda 21, à mettre en place et animer le dispositif en œuvre ou en envisager un autre plus opérationnel qui lui sera associé. **En pratique, c'est l'articulation entre le pôle « politique » et le pôle « administratif » du projet qui favorise son opérationnalité (Fig.1).** Aussi, si Tourcoing a décidé de confier nominativement à un adjoint au maire « vert » la mise en place de l'Agenda 21, ce dernier a délégué cette mission au service « Développement » de la ville, lequel a sélectionné le bureau d'étude, Extra-Muros, pour la réalisation du diagnostic de territoire. Cependant, entre octobre 2002 et janvier 2003, une mission « Développement durable » a été créée, rattachée dans un premier temps au service « Développement », puis au

service Hygiène et Santé, lui-même devenant rapidement le Service Environnement dépendant de la direction générale des Services, puis de la Direction Générale adjointe, en raison de la dilution de ce service dans la Direction de l'environnement et du Développement durable, nouvellement créée. On ne s'étonnera donc pas de l'insuffisante lisibilité du comité de pilotage et finalement des dysfonctionnements dans cette organisation. En effet, à ce jour, le diagnostic élaboré en décembre 2003 par Extra-Muros n'a toujours pas été présenté par l'« *adjoint vert* » au Conseil Municipal de Tourcoing.

Avant de définir son Agenda 21, LMCU a souhaité entreprendre en 2002 une expérimentation concrète : en l'occurrence, il s'agit de la « plateforme de Mutualisation des Initiatives Eco-citoyennes Locales » (MIEL 21), dont l'objectif était de sensibiliser les acteurs du territoire à la Haute Qualité Environnementale, Urbaine et Sociale (HQEUPS) en constituant un outil d'accompagnement pour la mise en œuvre de la démarche. En fait, cette appellation désigne la politique de la ville renouvelée. En 2004, une nouvelle étape visant à dépasser l'expérimentation concrète aboutit à la création d'un service « développement durable » dont la mission consiste à élaborer un Agenda 21 communautaire à l'horizon 2006.

D'un point de vue organisationnel, le rattachement du service « développement durable » à la DGA Aménagement et cadre de vie ne permet pas d'affirmer le caractère transversal du développement durable. Toutefois, la méthode de construction de l'Agenda 21 se veut « *collective* ». Dans les faits, plusieurs constats relativisent cet a priori positif. En effet, la multiplication d'organes² intervenant dans le processus d'élaboration nuit à la visibilité du projet mais aussi à l'articulation des actions entre tous les organes concernés. Peut-être que l'absence d'un vice-président délégué au développement durable en constitue-t-elle la cause ? Peut-être s'agissait-il aussi de ne faire reposer sur aucun organisme en particulier mais sur tous en général le bénéfice des réalisations entreprises ?

Un autre point essentiel consiste à se demander si la durabilité des démarches de développement durable s'est dissoute au travers de nombreuses initiatives locales, mais sans grande visibilité et sans ambition de réforme structurelle (Sauvez M., 2001). A ce titre, si LMCU se targue de rendre les citoyens directement bénéficiaires de la mobilisation des élus et des services par des pratiques transversales, la réalité se limite actuellement à des actions de sensibilisation aux pratiques durables auprès des services afin « *qu'ils puissent ensuite revoir leurs compétences sous un autre angle et proposer de nouvelles actions* ». Le service « Développement durable » affirme que l'année 2004 a été toute entière consacrée à la sensibilisation et que cette campagne vient de s'achever par un forum en interne sur deux jours dont le titre évocateur « *c'est quoi le développement durable ?* » sous-entend, de l'aveu même du service organisateur : « *c'est resté assez général. Ce n'est pas ce genre de rencontre qui transforme la vie des agents et puis leur vision* ». Quant à l'implication représentative des élus, elle est pour le moins discrète, comme le démontre le taux d'absence élevé de ces derniers aux réunions. Sur la participation d'une autre famille d'acteurs, les habitants, LMCU se justifie en ces termes : « *il y a un blocage sur toute forme de concertation avec les habitants* ». En effet, « *LMCU est un Etablissement public de coopération intercommunale qui n'a pas de légitimité démocratique directe vis-à-vis du citoyen et toute démarche de concertation doit se faire à la demande des maires* ». De même, à Tourcoing, Extra-Muros se voit imposer par le comité de pilotage de la mairie des ateliers de co-production qui se dérouleront sur deux jours afin de réorienter le diagnostic réalisé. Ces ateliers de « co-production » réuniront au total 119 habitants, lesquels avaient été déjà sollicités lors de l'élaboration du diagnostic. On peut émettre quelques réserves sur la méthode retenue au regard des exigences, dont l'appropriation par le plus grand nombre (Lascoumes, 1994). S'il fallait mesurer la dynamique engendrée par cette mise en place de l'Agenda 21, il ressortirait que la démarche est essentiellement « *top down* » et que les initiatives communautaires n'ont pas d'autres objectifs que d'associer a posteriori les habitants aux projets de développements locaux, à travers des actions concrètes. Aussi distinguerons-nous, **deux types de configurations** parmi d'autres possibles :

- Les démarches initiées par LMCU et Tourcoing s'inscrivent dans un processus qui dissocie l'amont et l'aval : les acteurs de mise en œuvre sont absents de la démarche de projet, ce qui correspond à une démarche classique, à laquelle succédera un dispositif opérationnel.

- En revanche, la ville de Lille a adopté plutôt une démarche intégrée avec un dispositif de projet assurant à la fois la conduite du projet et celle du processus opérationnel, avec le cas échéant, la présence des opérateurs chargés de sa mise en œuvre. En effet, l'élaboration du Plan d'Action local (PLA) puis de l'Agenda 21 a nécessité une nouvelle organisation tant administrative que politique. De surcroît, la mise en place de l'Agenda 21 lillois contraste par la volonté affirmée de la ville d'aboutir à une action concertée d'amont à l'aval. A l'inverse, l'omniprésence des milieux associatifs aurait parfois tendance à couvrir les autres catégories d'acteurs intervenants. **Mais la participation citoyenne n'est pas pour autant revisitée.**

2.2. Un foisonnement d'initiatives mais des innovations en trompe l'œil ou la validation de l'existant

- Nous voudrions introduire ce paragraphe par un constat exprimé par un responsable de l'Agenda 21 au département du Nord : « *Est-ce qu'on va plus loin que l'amélioration qualitative de nos actions ? Est-ce qu'on engage vraiment le débat avec les communes et les habitants du Nord ? C'est un problème de moyens et de capacité à faire. Aujourd'hui, on ne peut pas y arriver, ils sont quatre à la mission Agenda 21 et puis faire de la démocratie locale à ce niveau-là, c'est très compliqué* ». On perçoit dans ces propos quelques contraintes évidentes que l'on a tendance à nier. En effet, pour faire passer les actions en innovations politiques fortes, encore faudrait-il s'assurer d'un milieu porteur suffisant ou d'une vision politique d'envergure qui ne se laisse pas enfermer par une délimitation fonctionnelle des aires de compétences. A ce titre, le développement durable pourrait passer du statut de concept novateur à un référentiel pour l'action publique. A Tourcoing, les thèmes retenus ne permettent pas de dépasser les bons principes ou des actions qui auraient pu être réalisées dans un autre cadre (mise en place d'une Maison de la Nature et de l'Environnement, actions de formation et de sensibilisation envers les habitants).

- La réalisation de micro-projets locaux dans le cadre de l'Agenda 21 lillois n'apporte pas non plus de contre-exemple. En ce qui concerne la qualité de l'air, le seul aspect innovant concerne l'annonce d'une campagne de mesure de la qualité de l'air intérieur dans différentes écoles de la ville. Pour le Plan de Déplacement Urbain (PDU), l'Agenda 21 annonce qu'il déclinera les options retenues par LMCU. On y retrouve, en effet, les choix de l'intermodalité, de fermeture de parking ici et là, mais rien sur la limitation de l'usage de la voiture. Le paradoxe de ces bonnes mesures est l'augmentation du nombre de places de parking ouvragé, à Lille, ce que déplorait d'ailleurs l'adjoint aux déplacements de la ville.

En ce qui concerne l'eau, l'Agenda 21 a été l'occasion du lancement d'une grande campagne de communication sur la protection et l'économie de la ressource.

Ce bilan nous incite à penser que la démultiplication de projets locaux en micro-projets constitue autant d'actions à labelliser et/ou d'opérations de communication. L'une des raisons réside peut-être dans le décalage entre la définition des enjeux à une échelle pertinente et la réalisation concrète des actions dans le champ de compétence de la collectivité. Comment expliquer ce décalage ? Est-ce une volonté de déni devant un problème inquiétant, un aveu d'impuissance devant une question dont l'ampleur dépasse la compétence des acteurs locaux ? Pourquoi ces réponses timides vis-à-vis d'une question dont les enjeux, notamment ceux exposés en première partie, sont énormes, de dimension planétaire, et sans doute les plus préoccupants pour les années à venir, puisque derrière la qualité de l'air se profile le changement climatique. Par ailleurs, la crise énergétique en perspective, les interrogations sur la santé environnementale et l'insalubrité de l'habitat, constituent les éléments les plus visibles de la fameuse « fracture sociale ».

CONCLUSION

Cette étude des démarches de développement durable à travers les Agendas 21 souligne à la fois :

- une dynamique locale favorisant l'émergence de démarches de développement durable et le caractère opératoire du concept pour capter, voire même stimuler des initiatives locales ;
- l'institutionnalisation de cette dynamique permet de poser la question de la volonté politique sous-jacente. Selon un schéma minimaliste, les élus affichent leur bonne volonté, s'approprient ce dynamisme, mais ne lui donne pas les moyens ou l'ampleur voulue. L'Agenda 21 se borne à énumérer les actions effectuées dans d'autres cadres ;
- le cantonnement au secteur de l'environnement ou marginalisé de manière à répondre à des intérêts politiques, l'Agenda 21 ne peut être efficace s'il ne repose sur une volonté politique de projet local. La problématique de « la ville renouvelée » a capté toutes les attentions stratégiques, comme l'illustre l'expérimentation MIEL. Dans ces conditions, on voit mal comment l'Agenda 21 de la métropole lilloise aurait pu ne pas s'arrimer au projet mobilisateur du renouvellement urbain. De même qu'on peut s'interroger sur les causes de l'échec du projet métropolitain orienté vers l'introduction de Haute Qualité environnementale dans le projet métropolitain (qui répond à une sensibilité sociale différente et coûte surtout cher).
- l'impuissance d'une dynamique limitée au local. Seuls les grands projets métropolitains, portés par une volonté politique forte, peuvent conjurer des dynamiques locales, nationales et européennes. L'échelle locale, quand elle n'est pas relayée en profondeur par des transformations structurelles importantes est totalement inopérante ;
- la tentation du recyclage sans vision politique ample est grande, quelques principes d'aménagement semblent néanmoins acquis. En effet, quelles que soient les hésitations locales quant à l'application de ce concept, on imagine mal un retour en arrière sur la voirie ou sur l'urbanisme sauvage.

Bibliographie :

- Avitabile A., (2005) *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches*, L'Harmattan, Paris.
- Emelianoff C., (2004) « L'urbanisme durable en Europe à quel prix ? » in *Ecologie et Politique*, Syllepse, n°29, pp.15-19.
- Godard O., (2001) Développement durable, exhorter ou gouverner ? *Le débat* p.64-79.
- IFEN, (2002) « Les attentes des Français en matière d'environnement », in Les données de l'environnement.
- Jean Planet J., Manuel Lekieffre M., Thomas Choffé T., (2004) Développement durable : Dynamiser l'action publique, Ed. De La Performance.
- Lascombes P., (1994) *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, Paris.
- Lascombes P., (2005) « Le développement durable : une illusion motrice », in Smouts M.C., *Le développement durable. Les termes du débat*, A. Colin, Paris, pp. 95-123.
- n°74, mai-juin.
- Pinchemel G., (1954) *Les cours et courettes lilloises Urbanisme et habitation*, p. 937.
- Sauvez M., (2001) *La ville et l'enjeu du « développement durable »*, Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, La Doc. française.
- Smouts M.C. (dir), (2005) *Le développement durable. Les termes du débat*, A. Colin, Paris.
- Zaccaï E., (2002) *Le développement durable, dynamique et constitution d'un projet*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.
- Wachter S., (2002) *L'aménagement durable : défis et politiques*. Ed. de l'Aube/Datar, 195 p.

¹ Pour des informations plus larges, nous renvoyons à l'étude en cours, dans le cadre du Programme APR, programme D2RT 2003, MEDD/PUCA. Politiques territoriales et développement durable, (2003-2005). Dans ce cadre, de nombreux entretiens avec des personnalités locales ont été effectués lesquels servent de références volontairement anonymes dans ce texte.

² En guise de comité de pilotage, se croisent la commission transversale « Développement durable », composée d'élus, le Conseil de développement, outil d'expertise sociale, l'observatoire du Développement durable, extension de l'observatoire Social urbain.