

Le développement durable et les arrangements institutionnels urbains:
Du consensus politique aux difficultés de mise en œuvre

Taoufik Ben Mabrouk

e-mail : benmabrouktaoufik@yahoo.fr

Abstract : Cette communication entend démontrer que le développement durable, comme domaine de coordination inter institutionnelle à l'échelle d'une région urbaine, soulève une série de difficultés. Ces difficultés traduisent, plus généralement, l'importance de l'enjeu de l'organisation en pratique de la gestion territoriale pour les acteurs engagés dans ce type de processus. Cette communication examine plus largement les limites d'une action coordonnée entre plusieurs acteurs dans le domaine du développement durable où ce sont précisément la concertation, le pragmatisme et la coordination qui doivent servir de base à une gestion territoriale par des « bonnes pratiques ».

Keywords : développement durable, coordination inter institutionnelle, institutionnalisation, rapports intergouvernementaux, « bonnes pratiques », savoir-faire.

Le développement durable et les arrangements institutionnels urbains: Du consensus politique aux difficultés de mise en œuvre

L'objectif de cette communication est de démontrer que le développement durable, comme domaine de coordination inter institutionnelle à l'échelle d'une région urbaine, soulève une série de difficultés. Ces difficultés traduisent, plus généralement, l'importance de l'enjeu de l'organisation en pratique de la gestion territoriale pour les acteurs engagés dans ce type de processus.

Cette communication entend ainsi montrer comment la coordination par le développement durable renvoie en fait à des ajustements politiques et institutionnels qui mettent en jeu, plus largement, 1) des logiques de contrôle territorial des élus ; 2) la représentation d'intérêts territoriaux ; 3) les jeux d'échange politique au sein des collectivités locales ; et 4) l'autonomie sectorielle des services techniques et administratifs des collectivités locales, face à une thématique qui suppose une coordination trans-sectorielle. Il pourrait être objecté que ces difficultés caractérisent toutes les formes et tous les domaines de coordination. Il n'en est rien. En effet, sur une thématique qui demeure encore très vague et où tout reste à créer finalement, la coordination soulève inévitablement, mais surtout simultanément, une incertitude concernant ses possibles effets sur les quatre dimensions du pouvoir local désignées ci-dessus.

Dans ce schéma d'analyse, cette communication entend expliquer un paradoxe : celui de l'existence d'un relatif consensus autour des impératifs généraux d'action en matière de développement durable mais qui, cependant, ne se traduit par aucune coordination réelle et systématique, en termes de mise en œuvre. Ce paradoxe s'explique, plus généralement, par l'enjeu d'une possible institutionnalisation des arrangements institutionnels ou des pratiques informelles de coordination : institutionnalisation qui correspondrait alors à la solidification de ces pratiques en procédures et impliquerait, plus largement, la constitution de scènes de la coordination inter institutionnelle. Ces scènes supposeraient une hiérarchie et des capacités d'action qui ne sont pas toujours compatibles avec les pratiques et les rôles, par lesquels les élus et les autres acteurs de la gestion territoriale cherchent plus largement à se légitimer, à contrôler l'agenda politique et à exercer leur pouvoir dans le cadre de jeux d'échange politique. Comme nous le montrerons dans ce texte, l'absence de définitions partagées, concernant les pratiques et les objectifs opérationnels de coordination par le développement durable, indique donc que ce sont, en dernier ressort, les intérêts et les usages politiques liés à cette notion qui rendent difficile cette même coordination.

Le problème de fond soulevé par cette communication concerne donc les limites d'une action coordonnée entre les collectivités, les institutions et les acteurs collectifs, en raison d'une possible institutionnalisation ou même formalisation des pratiques, dans le domaine du développement durable, là où ce sont précisément le pragmatisme, la concertation et la coordination qui sont censés servir de base à la gestion territoriale (comme le confirment les démarches, du type Agenda 21, qui tendent à diffuser des « bonnes pratiques » du développement durable).

En proposant une analyse des rapports inter institutionnels (qui permet d'expliquer, d'une part, l'existence d'un relatif consensus sur l'opportunité du développement durable et, d'autre part, les difficultés de la coordination à travers cette thématique), cette communication montrera comment c'est moins le contenu du développement durable (déclarations de principe et objectifs généraux) qui pose problème que les modalités de mises en œuvre et leurs possibles répercussions sur les équilibres politiques et institutionnels, à partir desquels s'effectue la gestion territoriale.

Pour développer l'analyse, et conduire la démonstration, la communication abordera plus particulièrement trois questions de fond liées au développement durable, en tant que thématique de coordination. La première est relative aux conditions de possibilité et aux modalités par lesquelles le développement durable est envisagé comme cadre de coordination. Il s'agira d'analyser ici les jeux d'acteurs qui encadrent la construction du développement durable comme sujet de concertation, voire comme thème de coordination. La deuxième question de fond concerne les jeux d'acteurs et les dynamiques politiques et institutionnelles qui déterminent la conduite d'une concertation, voire d'une coordination, autour de cette thématique du développement durable. Il s'agira d'examiner ici l'organisation des scènes de discussion et d'action ainsi que les temporalités liées à la concertation ou à la coordination par le développement durable. Enfin, la troisième question de fond concerne les différents types d'usage liés au développement durable, à la fois comme thème de concertation inter institutionnelle et comme objet de discours et de pratiques politiques. L'objectif est d'identifier les effets d'entraînement réciproques ou les incompatibilités entre ces usages et comprendre ainsi, plus largement, les conditions et la portée réelles de la coordination ou des arrangements institutionnels par le développement durable.

Le terrain empirique de cette communication correspond à la préparation, à la tenue et aux conséquences d'un forum sur le développement durable comme thématique de coordination. Ce forum

a été organisé par l'association « Région Urbaine de Lyon » qui est une instance de concertation entre les principales collectivités locales et institutions de l'agglomération lyonnaise, et qui tente de promouvoir une coordination des politiques publiques sur le territoire de la région urbaine de Lyon.

La généalogie du développement durable comme thème de coordination inter institutionnelle

Le 19 juin 1998, l'association « Région Urbaine de Lyon » organise un forum sur le thème du développement durable comme cadre de coordination inter institutionnelle. Cet événement marque plus largement la relance d'une concertation, engagée depuis moins d'un an, entre la Communauté Urbaine de Lyon, les Conseils Généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône et le Conseil Régional Rhône-Alpes. À l'époque, quelques autorités locales de rang inférieur (petits groupements de communes, communes), des agences sectorielles (agriculture, eau) et des structures de défense de l'environnement, participent également à la démarche. Entre 1989 et 1995, une précédente tentative de coordination entre les principales collectivités, qui s'était soldée par un échec compte tenu de la volonté du président de la Communauté Urbaine de l'époque d'instrumenter la démarche à son profit, permet de cerner le contexte politique et institutionnel qui entoure la relance de cette concertation. Cette précédente tentative permet de comprendre, plus généralement, les enjeux d'une coordination, tels qu'ils sont perçus par les acteurs (responsables politiques et administratifs des collectivités locales et autres représentants d'intérêts organisés).

Les rapports intergouvernementaux comme déterminants de la coordination

La coordination inter institutionnelle avait été promue par l'ancien président de la Communauté Urbaine avec l'objectif d'influencer, via la concertation, l'agenda politique des autres collectivités locales. En effet, il s'agissait pour celui-ci de pallier la faiblesse de ses moyens institutionnels (compte tenu des prérogatives limitées et du cadre étroit de la juridiction de la Communauté Urbaine) en mobilisant les collectivités qui contrôlaient en fait le territoire sur lequel s'effectuait le développement socio-économique de l'agglomération lyonnaise. Pour les membres des collectivités locales, sollicitées par l'ancien président de la Communauté Urbaine, cette coordination posait, plus généralement, l'enjeu d'une autonomie politique et institutionnelle. L'importance de cet enjeu s'explique par les contraintes que la formalisation d'un certain nombre d'objectifs et de pratiques, via la coordination, ferait peser sur l'action de ces collectivités.

Ainsi, pour l'exécutif du Conseil Régional, la coordination inter institutionnelle, concentrée principalement sur le territoire élargi de l'agglomération lyonnaise, allait à l'encontre de sa philosophie en matière de politiques territoriales. En effet, celle-ci consistait (et consiste encore) à intervenir plutôt sur l'ensemble du territoire régional. Pour l'exécutif régional, l'objectif est plus largement de renforcer les liens politiques et institutionnels avec les collectivités de taille inférieure, par le biais des programmes de soutien à projets ou des financements additionnels, et de marquer ainsi son territoire. Au regard de cette stratégie territoriale, la coordination inter institutionnelle présente donc deux inconvénients pour l'exécutif régional : 1) elle entamerait une part non négligeable des moyens de la collectivité régionale, avec le risque de voir les élus des autres parties de l'espace régional dénoncer un favoritisme au bénéfice de l'agglomération lyonnaise ; 2) en étant territorialement et politiquement restreinte, cette coordination ne permettrait pas à l'exécutif régional d'affirmer son leadership institutionnel, comme dans le cadre des programmes régionaux et des contrats de plan « État-Régions » où celui-ci dirige ou co-dirige (avec le représentant de l'État) les débats et les négociations avec les autres collectivités présentes sur son territoire. Ces données sont les principales caractéristiques à partir desquelles l'exécutif régional gère ses rapports institutionnels avec les autres collectivités.

De leurs côtés, les dirigeants des Conseils Généraux (de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône) étaient plus divisés sur l'opportunité d'une coordination inter institutionnelle à l'échelle de la région urbaine de Lyon. Les dirigeants des Conseils Généraux de l'Isère et du Rhône abordaient la coordination avec une réticence certaine, compte tenu du fait que ce projet de coordination servait, selon eux, les intérêts du président de la Communauté Urbaine. En effet, par la coordination, celui-ci parvenait ainsi à inscrire son institution au cœur d'un dialogue entre collectivités et à gagner, plus généralement, la possibilité d'exprimer son avis (voire d'exercer son influence) sur le développement de territoires, dont son institution se trouvait jusqu'alors exclue. Dans ces conditions, les fortes interdépendances socio-économiques qui existent entre, d'une part, le territoire de la Communauté Urbaine et, d'autre part, les parties limitrophes des départements de l'Ain et de l'Isère et une grande partie du territoire du département du Rhône contribuent, plus durablement, à faire du contrôle de cet espace interdépartemental un enjeu politique et institutionnel, et donc un facteur de tensions entre ces collectivités.

Pour leur part, les dirigeants du Conseil Général de la Loire ont accueillis favorablement le principe d'une coordination des politiques territoriales à l'échelle de la région urbaine de Lyon. Le soutien et l'implication de cette collectivité s'expliquent principalement par les ressources d'action qu'offre alors le projet de coordination. En effet, pour les dirigeants de cette collectivité, l'ouverture d'une concertation permettait, plus largement, de contrebalancer deux handicaps : 1) la marginalité de leur territoire par rapport aux principaux flux d'échange et de déplacement au sein de l'ensemble régional qui se traduisait donc par 2) la marginalisation, selon eux, de leurs intérêts territoriaux et la non-satisfaction de leurs demandes (en termes d'équipements et d'infrastructures) lors des arbitrages rendus par la collectivité régionale notamment.

Qu'ils soient opposés ou favorables à la coordination inter institutionnelle, ce qui se joue donc pour les dirigeants de ces collectivités locales renvoie, plus généralement, à l'état des rapports intergouvernementaux (en pratique, les jeux d'alliance ou les soutiens politiques entre élus et entre collectivités) qui déterminent plus largement la coopération inter institutionnelle.

Un lien peut donc être établi entre, d'une part, les effets anticipés d'une concertation/coordination par les différentes collectivités sur les rapports intergouvernementaux [et donc, in fine, sur leur jeu politique interne et leurs capacités d'action en matière de gestion territoriale (moyens financiers supplémentaires et satisfaction des intérêts territoriaux)] et, d'autre part, l'accueil que ces dirigeants réservent à une coordination formalisée. Malgré ses spécificités (champ d'action en développement, questionnements transdisciplinaires), le développement durable n'échappe pas à cette donnée fondamentale du jeu politico-institutionnel.

Le développement durable : pourquoi ? comment ? et pour faire quoi ?

Tous les éléments, présentés plus haut, expliquent pourquoi la relance de la concertation au sein de l'association « Région Urbaine de Lyon » s'est faite (et s'effectue encore) a minima. Le choix du développement durable, avec deux autres thématiques (l'accessibilité de l'agglomération et les fonctions métropolitaines), montre, plus généralement, que l'accord politique pour relancer la concertation s'est établi essentiellement autour de thématiques qui étaient suffisamment vagues pour être consensuelles. En pratique, cet « acte de naissance politique » du développement durable, comme sujet de coordination inter institutionnelle, implique plusieurs conséquences sur les conditions et les modalités de la coordination.

Sur la forme, le fonctionnement de l'instance prévoit une validation systématique des pistes de réflexions et des propositions du groupe d'experts par les élus. Sur le fond, les consignes données par les élus sont d'explorer cette nouvelle notion de développement durable, et ce, sans cahier des charges précis et sans qu'aucune déclinaison territoriale précise des propositions ne soit permise. Cette dernière prohibition montre comment l'incidence territoriale des propositions constitue un souci permanent pour les dirigeants des collectivités locales. En effet, cette préoccupation permet de comprendre, plus largement, que ces dirigeants exercent un suivi de la coordination en fonction de l'organisation des intérêts politiques et territoriaux spécifiques à leur institution, pour lesquels une déclinaison territoriale trop précise des propositions pourrait être une source de tensions et de difficultés. Ainsi, les élus limitent le projet de coordination à la seule formulation de recommandations générales.

Dans ce contexte, les permanents de l'association « Région Urbaine de Lyon » s'engagent dans une série de contacts avec des interlocuteurs nationaux et locaux, pour recenser les principales conceptions du développement durable et les pratiques qui s'y rattachent. Approuvés par les élus, ces contacts permettront au groupe d'experts (de l'instance de concertation) de développer des échanges avec la Commission Nationale du Développement Durable (C.N.D.D.), un groupe de réflexion du Conseil Général des Ponts et Chaussées du Ministère de l'Équipement (C.G.P.C.) et l'association « Débats et Dossiers pour le Développement Durable » (4D) qui développent leurs propres réflexions sur le sujet. La démarche de l'instance de concertation intervient donc dans une conjoncture porteuse. Pour le groupe d'experts, les collaborations avec ces différents cercles de réflexion permettent de mobiliser des connaissances et des savoir-faire extérieurs pour développer une application locale du développement durable mais aussi, plus généralement, de tirer parti des opportunités qu'offre cette notion qui est alors en phase de construction.

En pratique, le groupe d'experts doit veiller à la bonne conduite de la concertation (en évitant les sujets de polémique), tout en faisant œuvre de pédagogie (face à une notion encore inconnue pour la plupart des élus). La coexistence de ces deux objectifs distincts soulève, plus généralement, deux difficultés pour lesquelles les contacts avec ces cercles extérieurs sont un soutien utile. En effet, concrètement, le projet de coordination implique pour le groupe d'experts 1) de faire valoir la spécificité d'une démarche, et donc légitimer des approches et des protocoles d'expertise liés au développement durable, et 2) d'amener les élus à s'approprier les recommandations et, plus

largement, la méthode et les objectifs d'une démarche qualitative transdisciplinaire. Dans ce contexte, les contacts avec les différents cercles de réflexion permettent au groupe d'experts d'étayer la pertinence de leurs questionnements et de leurs pistes de réflexion, en rattachant explicitement ceux-ci à des interrogations ou des pratiques qui ont cours sur d'autres scènes. Les connaissances mobilisées dans ces cercles sont en grande partie des connaissances pratiques, issues de l'observation empirique des expériences passées. En matière de développement durable, l'expertise, qu'il faudrait plutôt désigner par le terme « connaissances », relève donc principalement de la capitalisation pragmatique de savoir-faire, qu'il s'agit par la suite d'adapter à un nouveau contexte local. Cette caractéristique montre, plus généralement, comment le corps de connaissances (en matière de développement durable) ne peut donner lieu à des modèles ou des projets achevés. Malgré ces limites, les contacts avec ces cercles offrent certains atouts au groupe d'experts.

Le statut de deux de ces cercles (la C.N.D.D. et le C.G.P.C.), qui sont des instances nationales de réflexion et dont les conclusions peuvent éventuellement donner lieu à des mesures opérationnelles (telles qu'inspirer la législation pour la première ou contribuer à la révision des objectifs et des méthodes de travail du Ministère de l'Équipement pour le second), contribue à établir l'opportunité et l'utilité de ces contacts aux yeux des élus. Ce dernier facteur (concernant les développements possibles des réflexions menées par ces deux structures nationales) est difficilement quantifiable. Cependant, il renvoie, fondamentalement, aux tractations qui encadrent les rapports entre l'État et les élus locaux, dans le cadre de la contractualisation des politiques territoriales - tractations pour lesquelles ces élus sont constamment en posture d'anticipation. L'incertitude sur ce facteur amène donc la plupart des élus à être attentifs aux innovations de contenu et de méthode. Dans ce contexte, l'incertitude liée aux conséquences de ces innovations sur la contractualisation des politiques territoriales entre l'État et les collectivités locales montre, plus généralement, comment se joue également la définition de critères de pertinence et d'efficacité en matière de politiques territoriales. L'impact éventuel sur les tractations (entre l'échelon national et l'échelon local comme entre les acteurs de la scène locale) explique la disponibilité intellectuelle de la plupart des élus, à défaut d'une appropriation automatique d'une méthodologie en cours de développement (pour établir des diagnostics et définir des objectifs en matière de développement durable). Cette caractéristique est à rattacher, plus généralement, aux nouvelles dynamiques de concertation et de partenariats territoriaux par lesquelles l'État, en France, cherche à assurer une transition entre la fin d'une action publique standardisée et de nouvelles formes d'impulsion, de participation et de régulation en matière d'action publique.

À la veille du forum de 1998, la construction en cours de cette méthodologie donne la possibilité au groupe d'experts de l'association « Région Urbaine de Lyon » de tirer parti d'un processus, qui se caractérise par la constitution progressive et empirique de paramètres et de protocoles d'évaluation. Considérés par les différents cercles de réflexion comme des outils qui doivent servir à la diffusion de « bonnes pratiques » du développement durable, ces paramètres et protocoles (non finalisés) restent suffisamment souples dans leur usage (voire leur adaptation aux conditions locales) pour être repris en l'état ou pour servir de source d'inspiration.

*

**

Tous ces éléments, qui permettent de comprendre comment le thème du développement durable se construit comme sujet de coordination inter institutionnelle, font ressortir, plus généralement, l'importance des phénomènes d'appropriation de cette notion qui, parce qu'elle est alors en cours de formalisation, rend possible la coexistence d'intérêts et de visées hétérogènes. Plus généralement, un lien existe donc entre, d'une part, la propension des élus locaux à s'approprier le thème du développement durable comme un sujet de concertation (voire de coordination) et, d'autre part, leur attention aux changements qui peuvent toucher, plus largement, les conditions et les modalités de la contractualisation des politiques territoriales – changements qu'il s'agit pour les élus d'anticiper, voire d'influencer.

La coordination par le développement durable : jeux et configuration d'acteurs

La préparation du forum, au sein du groupe d'experts, permet d'identifier les jeux d'acteurs et de comprendre, plus largement, les modalités et la portée réelles de la coordination axée sur le développement durable. Ainsi, la façon dont est constitué ce groupe d'experts, puis la sélection des projets locaux censés répondre aux exigences du développement durable (et donc servir de référence locale des « bonnes pratiques ») et enfin le contenu final des recommandations faites au nom de la coordination par le développement durable, permettent de voir plus précisément les intérêts et les

contraintes qui sont à l'œuvre dans ce processus.

Au début de la préparation du forum, des hésitations apparaissent sur la dénomination officielle du groupe d'experts : faut-il l'appeler « groupe de travail technique » ou seulement « groupe d'experts » ? Ces hésitations montrent, plus largement, comment le degré d'initiative reconnu au groupe, la représentativité de ses membres et le degré d'engagement des institutions partenaires (sur les projets de recommandations qui seront finalement présentés) restent encore problématiques, à défaut d'un accord politique clair sur ces questions. C'est, finalement, l'option du « groupe d'experts » qui sera retenue par les élus, sur la proposition des permanents de l'association. Ce choix fixe, de facto, le statut des membres de ce groupe ainsi que les limites de leur mission, et permet ainsi de comprendre plus généralement les modalités de la concertation. En effet, la dénomination « groupe d'experts » est sciemment retenue pour marquer le fait que ces personnes participent à titre individuel (en tant que personnes qualifiées) et qu'elles ne sont, en aucun cas, les représentants officiels d'institutions ou de collectivités (même si ces personnes proviennent desdites institutions ou collectivités). Les dirigeants des collectivités ont donc pris soin d'éviter toute interférence entre les discussions conduites au sein du groupe d'experts et les agendas politiques de leurs institutions respectives. Pour ces élus, l'objectif est, plus largement, de prévenir toute répercussion des pourparlers, menés par le groupe, sur les équilibres politiques et territoriaux à partir desquels se construisent les majorités de décision au sein de leur collectivité. À terme, il s'agit donc pour ces élus de préserver leur pouvoir de régulation sur les jeux politiques internes à leur institution. Voici donc posé le cadre politique de l'exercice pour les élus. Cependant, et en plus des personnes provenant des collectivités locales, le groupe d'experts accueille également un certain nombre d'urbanistes, de géographes, de consultants, des membres de la Chambre d'Agriculture, de l'Agence de l'eau « Rhône-Méditerranée-Corse » et de l'Agence d'Urbanisme de Lyon. Par nécessité professionnelle ou par sensibilité personnelle, voire (pour certains) par militantisme, ces personnes partagent un intérêt pour cette nouvelle thématique du développement durable. Cette situation explique pourquoi il existe alors un relatif consensus entre les membres de ce groupe, sur les objectifs généraux de la coordination par le développement durable, mais également pourquoi il y a absence d'accord, au niveau politique, sur des mises en œuvre concrètes.

En effet, l'élaboration rapide de projets de recommandations (neuf mois) a été rendue possible par le fait que les discussions ont été conduites sur la base d'un certain nombre de considérations générales telles que : l'organisation conjointe des déplacements et des territoires, les modes souhaitables d'urbanisation et, enfin, les répercussions sur l'environnement comme facteur d'évaluation des projets. N'ayant rien d'original, ces axes marquent en fait le plus petit dénominateur commun face à des intérêts politiques, institutionnels et territoriaux hétérogènes que le groupe d'experts est obligé de prendre en compte, pour s'assurer de la recevabilité de ses propositions. Au sein du groupe d'experts, le relatif consensus qui entoure la production de ces projets de recommandations s'explique, en partie, par les précédentes expériences en matière d'études prospectives. Ces expériences ont permis de dégager des acquis (à l'image des considérations générales mentionnées précédemment) et contribuent donc à transformer, en partie, les modes de pensée sur l'espace et sa gestion, dans le cadre d'une actualisation des connaissances ou de diagnostics territoriaux. Alimentant seulement des projets de recommandations, ces considérations générales permettent de relier, plus largement, l'existence de ce consensus à des éléments tels que le parcours professionnel, les collaborations antérieures aux études prospectives et l'implication dans des réseaux de prospective, dont l'effet est précisément de favoriser des conceptions partagées ou des dispositions à l'innovation.

Les limites objectives à l'exercice

Toutefois, cette organisation du groupe d'experts (qui sont les principaux artisans de la préparation du forum) met en lumière un certain nombre de carences. Ces carences permettent de comprendre, plus généralement, les limites politiques et institutionnelles auxquelles est soumise la concertation au sein du groupe. Tout d'abord, les réunions du groupe d'experts se caractérisent par l'absence de responsables de haut niveau des principales collectivités engagées dans la concertation. Notons que la présence de ces responsables n'a jamais été à l'ordre du jour. De plus, les points de vue exprimés lors des réunions du groupe d'experts, même par les personnalités issues des collectivités, n'engagent aucunement les institutions. Enfin, les occasions et les canaux de communication entre le groupe d'experts et les différents dirigeants sont formalisés autour d'échéances et de procédures précises. Pendant toute la période de préparation du forum, ces caractéristiques contribuent donc, plus généralement, au découplage entre les dynamiques de discussion (propre au groupe d'experts) et le suivi politique exercé par les responsables politiques et, par conséquent, le degré d'entente entre ces derniers. Au final, il manque ainsi aux réunions du groupe d'expert les ressources nécessaires pour être le lieu de négociations ou de médiations informelles et engager les institutions sur des projets

opérationnels précis. Plus généralement, l'absence d'incitations pour les dirigeants des collectivités et institutions à faire des concessions explique que les réunions du groupe d'experts ne peuvent être le cadre ou l'outil d'un échange politique entre ces mêmes collectivités et institutions. Dans ce contexte, la sélection des opérations censées incarner les « bonnes pratiques » du développement local confirme, si besoin est, que les principales collectivités et institutions restent essentiellement campées sur leurs cadres territoriaux respectifs.

À l'époque, les difficultés du développement durable à s'imposer comme thème de coordination renvoient également à l'isolement relatif de ce domaine d'action dans l'organisation traditionnelle des services des différentes collectivités. En effet, le développement durable reste encore trop flou, en termes de méthodes et de protocoles, et l'approche transdisciplinaire qui le caractérise s'articule mal avec l'organisation sectorielle des services techniques et administratifs des collectivités. Mais pour ce domaine de préoccupation et d'action - qui suppose aussi d'adopter une posture critique sur les pratiques de gestion territoriale susceptibles d'avoir des effets négatifs - le point le plus délicat reste la perception qu'en ont les services des collectivités locales et autres institutions. En effet, explicitement ou implicitement, volontairement ou involontairement, l'introduction du développement durable dans les politiques territoriales revient à soumettre de facto les pratiques de ces services à l'évaluation par de nouveaux critères. Ainsi, pour ces mêmes services, ce qui se joue dans l'introduction du développement durable renvoie, plus généralement, à la maîtrise des critères à partir desquels seront appréciées la pertinence et l'efficacité des pratiques de gestion. Dans ces conditions, l'incertitude que fait peser le développement durable sur la maîtrise de ces critères, compte tenu du fait qu'il est lui-même un domaine d'action en construction, permet de comprendre, plus largement, pourquoi l'application rigoureuse et systématique de ses principes dans la gestion territoriale a été, et reste encore, difficile.

L'identification des « bonnes pratiques » du développement durable : modalités et portée

Dans la perspective du forum, le groupe d'experts identifie une série d'opérations qui marquent des « bonnes pratiques » du développement durable. Ces « bonnes pratiques » reposent en fait sur un certain nombre d'opérations, passées ou en cours, considérées par le groupe d'experts comme emblématiques de la démarche et des objectifs du développement durable. En prenant soin de respecter un équilibre territorial dans l'identification des opérations exemplaires (en effet, toutes les collectivités ont été ou sont le théâtre de « bonnes pratiques »), ce recueil des « bonnes pratiques » correspond, plus généralement, à une valorisation de l'existant. En effet, l'identification des opérations exemplaires montre que l'énonciation des pratiques et des objectifs du développement durable s'effectue, en fait, à travers la consécration de ce qui a été fait - et donc par la construction rétrospective du caractère exemplaire de l'opération - et non pas par la construction d'un modèle, avec un protocole d'action. Le pragmatisme de la démarche explique, bien entendu, cette définition montante des « bonnes pratiques ». Mais cette logique d'énonciation contribue, plus largement, à préserver des souverainetés institutionnelles et politiques, en matière de pratiques et d'objectifs de gestion territoriale. Ainsi chaque collectivité est réputée avoir développé des « bonnes pratiques » de développement durable ou y avoir contribué dans le cadre de partenariats. Cette sélection obligée des opérations dites exemplaires montre, plus généralement, que la consécration d'un modèle spécifique ou d'un contenu-type de « bonnes pratiques » reste délicate entre des dirigeants de collectivités locales qui cherchent à maintenir leurs pratiques respectives, pour conserver en fait la maîtrise des solutions mises en œuvre. Dans ces conditions, le groupe d'experts ne peut espérer faire de son recueil des « bonnes pratiques » qu'une simple source d'inspiration, sans réel pouvoir d'incitation et sans aucune garantie d'application. Cette situation explique, plus largement, la nature et la forme des projets de recommandations qui seront finalement soumis lors du forum de l'association « Région Urbaine de Lyon ».

La lecture du document final (intitulé « schéma de référence ») permet de mesurer la généralité des objectifs et des propositions qui seront finalement ratifiés par les élus. Les rubriques contenues dans le document (« priorités », « pistes d'action et références ») développent un certain nombre de déclarations d'intention sur des thèmes (tels que la qualité de l'environnement ; la maîtrise de l'étalement et l'organisation cohérente des déplacements ; et la préservation et la gestion des espaces et ressources naturels). Quand l'occasion s'y prête, ces thèmes sont illustrés par les opérations exemplaires issues du recueil des « bonnes pratiques ». Au final, le schéma de référence reste donc un document d'intention car il ne comporte aucune déclinaison territoriale et opérationnelle des objectifs généraux qui y sont développés.

À l'exception de la thématique du transport collectif, les retombées du forum et de la concertation conduits par l'association « Région Urbaine de Lyon » restent très limitées. Sur la question du transport collectif, les dirigeants des différentes collectivités et institutions ont acté le principe d'une réunion annuelle des treize autorités organisatrices des transports collectifs sur le

territoire de la région urbaine de Lyon. L'objectif est ainsi de favoriser la coordination entre ces autorités pour faciliter l'accessibilité et la connexion entre les différentes parties de la région urbaine (par la coordination de l'offre en transports collectifs et des systèmes de tarification). En revanche, la question de la gestion des espaces naturels n'a pas donné lieu à une innovation de ce genre. En effet, une coordination sur cette thématique, qui suppose la mise en œuvre d'outils de planification et de gestion territoriale (du type « établissement public foncier »), suscite davantage de réticences chez la plupart des élus. Pour ces derniers, une telle coordination implique de facto de mettre en commun des moyens mais également de renoncer, en partie, à leurs prérogatives réelles de gestion territoriale et perdre ainsi partiellement leur autonomie de décision. Ainsi, cette option compromettrait plus généralement les rétributions symboliques liées à la gestion territoriale : poids et influence politique d'un élu dus à son lien privilégié avec un territoire donné et qui sont renforcés par les ressources que ce même élu parvient à fixer sur ce territoire, par le jeu de la décision publique au sein d'une collectivité. En effet, avec beaucoup plus d'élus et donc d'intérêts territoriaux représentés, la coordination rendrait plus difficile la constitution ou le maintien de ce lien.

*

**

Les jeux d'acteurs liés à la coordination (axée sur le développement durable) font ressortir l'importance des stratégies qui visent à contrôler ou neutraliser les effets du processus. Ces stratégies s'expliquent, plus généralement, par le souci de la plupart des protagonistes de limiter, le plus possible, l'institutionnalisation de nouvelles règles et procédures concernant la coordination et la coopération en matière de politiques territoriales. Pour la plupart des dirigeants des collectivités locales, le désir de conserver la maîtrise de l'échange politique au sein de leur institution est à l'origine de ces stratégies et ce désir montre, plus largement, comment les conséquences de la coordination par le développement durable (et notamment sa possible formalisation) représentent le principal enjeu de la démarche. Ce dernier enjeu prime sur le produit stricto sensu de cette même coordination. Un lien existe donc entre, d'une part, les dispositions des dirigeants des collectivités locales et autres institutions à s'engager dans des expériences de coordination par le développement durable et, d'autre part, la possibilité pour ces dirigeants de maîtriser les effets de telles expériences sur la gestion politique et institutionnelle des espaces locaux.

Les usages politiques du développement durable

La préparation du forum et son déroulement donnent à voir le degré limité de la consultation démocratique liée au développement durable (dans le cadre d'une coordination inter institutionnelle). Cette faible consultation démocratique sur les projets de recommandations (à l'exception de quelques structures représentatives) montre l'existence de limites politiques à l'inclusion des citoyens dans la démarche. La présence simultanée de ces limites politiques et des discours des élus vantant les mérites du développement durable permet de déduire, plus largement, l'existence de plusieurs usages politiques du développement durable. Pour comprendre ces usages, il faut, tout d'abord, spécifier ce qu'ils ne sont pas, car la caractéristique de ces usages tient beaucoup à des répercussions que les élus cherchent précisément à éviter ou à écarter.

Les usages politiques du développement durable ne relèvent pas de la démocratie participative puisque aucune procédure consultative n'a été mise en œuvre à l'occasion de ce forum. La mobilisation de certaines associations de promotion de l'environnement, comme la Fédération Rhône-Alpes (F.R.A.P.N.A.), s'explique principalement par le fait qu'elles aient été considérées par les organisateurs du forum comme des « incontournables ». Dans ces conditions, l'incorporation de ces associations (ayant, de surcroît, reproché le manque d'exhaustivité des pistes de réflexion) situe le lien entre la société civile et ce projet de coordination (par le développement durable) dans les limites d'une caution représentative et non d'une représentation participative, compte tenu de l'impact limité ou inexistant sur l'adoption et l'application des recommandations par les élus. Comme révélateur du souci des élus de conserver le contrôle politique des recommandations qui seront finalement retenues, cette place faite à la parole citoyenne, par le biais de la représentation associative, montre plus généralement que ces mêmes élus entendent empêcher l'intervention de toute contestation opportuniste. En effet, la motivation des élus est de prévenir toute interférence sur leur pouvoir de décision (qui est déjà contraint par le jeu des échanges politiques au sein de leur collectivité pour obtenir des majorités de décision). Mais leur motivation est aussi d'éviter que ces expressions citoyennes ne soient le prétexte pour les élus des autres collectivités de faire pression afin de peser sur l'agenda de la coopération et de la coordination inter institutionnelle. Ces deux instrumentations possibles du développement durable (par des structures représentatives et par des élus) permettent de comprendre, plus largement, pourquoi la coordination et les arrangements institutionnels restent très

encadrés, voire surveillés, par les élus.

Dans ce contexte d'action, les références des élus au développement durable s'effectuent essentiellement sur le mode discursif. L'absence de tout modèle précis et unique du développement durable (en termes de contenu) permet aux élus de s'en tenir à des généralités dont l'intérêt est, plus largement, de permettre à ces mêmes élus de donner des gages de pragmatisme. En l'absence de toute déclinaison territoriale, lors du forum, les prises de position et les déclarations d'intention des élus permettent d'éviter les conflits d'intérêts (territoriaux) tout en jouant sur les échelles territoriales. Ce jeu sur les échelles territoriales rend alors possible la coexistence, dans le discours politique, d'un collectif de collectivités (en vantant ainsi les mérites de la concertation ou de la coordination) et de souverainetés institutionnelles. Par ailleurs, le thème du développement durable donne la possibilité aux élus de jouer sur des échelles de temps, et de lier ainsi le présent (qui inclut le passé), le proche avenir et l'avenir lointain. Pour un élu, le thème du développement durable sert donc à inscrire son action dans la durée et, par voie de conséquence, à s'inscrire (lui-même) dans la durée. Nous touchons ici un point essentiel qui a trait à la fonction d'opérateur symbolique du développement durable (qui contribuerait ainsi à constituer et à pérenniser une légitimité politique et à légitimer une autorité). Les données nous manquent pour discuter ce dernier point. Néanmoins, dans des sociétés où les élus cherchent à construire ou à consolider leur pouvoir et leur autorité, face à des pôles de critique et de contestation de plus en plus variés et développés (compte tenu de la fin du monopole de l'expertise), la question des instrumentations et des effets symboliques du développement durable gagnerait à être investiguée davantage.

*
**

En conclusion de cette communication, nous voudrions attirer l'attention sur les difficultés à rendre opérationnels des principes d'action du développement durable, dans le cadre d'arrangements inter institutionnels ou d'une coordination inter institutionnelle. Ces difficultés ne sont pas isolées ou conjoncturelles car elles mettent en jeu des logiques d'action qui ne sont pas toujours compatibles : ainsi ces principes d'action du développement durable ont la caractéristique 1) d'être développés essentiellement sur des bases pragmatiques et de nécessiter donc un accord ou une entente pour leur mise en œuvre ; 2) d'être, cependant, un objet de débat et un vecteur de contestation dans le cadre de sociétés où le monopole du savoir ou de l'expertise n'existe plus, compte tenu des expertises alternatives et des voies juridiques de recours ; et 3) de rendre donc encore plus nécessaire la justification des méthodes et des objectifs en matière de politiques territoriales, et ce, pour les élus comme pour les services chargés de mettre en œuvre les décisions. La définition montante des « bonnes pratiques » du développement durable (c'est-à-dire la capacité laissée aux collectivités locales de développer par elles-mêmes l'application des principes du développement durable), telle qu'elle est prévue par le dispositif « Agenda 21 », intensifie les contradictions entre ces trois logiques d'action. Ici, il peut être fait l'hypothèse d'une appropriation par les élus de cette notion du développement durable pour tenter, précisément, de réduire ces contradictions, et qui se traduirait par des définitions et des pratiques (de cette notion), permettant à leur tour des usages de régulation politique.