

THESE

Présentée le 14 février 2005 devant

L'ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE ST-ETIENNE
et
L'UNIVERSITE JEAN MONNET

pour obtenir

LE GRADE DE DOCTEUR
EN
SCIENCE ET GENIE DE L'ENVIRONNEMENT

par

Aurélien BOUTAUD

Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?

*Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en
matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement
dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*

Sous la direction de Christian BRODHAG

Jury : Madame Corinne LARRUE (présidente du Jury)
Monsieur Marc BONNEVILLE (rapporteur)
Monsieur Guy LOINGER (rapporteur)
Monsieur Christian BRODHAG (directeur)
Mademoiselle Natacha GONDRAN

Invités : Madame Valérie MARTIN
Monsieur Patrick VIVERET
Monsieur Laurent COGERINO

Remerciements

A l'heure de terminer cette thèse, mes remerciements vont naturellement à Christian BRODHAG, directeur de recherche à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, qui m'a laissé une grande liberté tout au long de la rédaction de cette thèse tout en étant à la fois d'un grand conseil et d'une écoute toujours attentive et précieuse. Je tiens également à remercier tout particulièrement Natacha GONDRAN, maître-assistante à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, pour ses nombreux commentaires, son attention, son enthousiasme, et également pour les discussions (parfois) interminables et (toujours) passionnées que nous avons pu avoir. Un grand merci à tous les deux pour leur passion. Merci, également, aux autres doctorants du centre SITE de l'Ecole des Mines, et à Didier GRILLOT, directeur du centre.

Mes remerciements vont ensuite aux différents partenaires de la thèse, et en premier lieu aux personnes qui m'ont accueilli à Rhônalpennergie-Environnement depuis plusieurs années, et sans l'enthousiasme desquels cette thèse n'aurait sans doute pas existé. Je remercie en particulier Laurent COGERINO (qui m'a poussé à explorer ces questions plus en avant) et Christian LABIE ; j'accompagne ces remerciements d'une pensée à tous ceux – salariés, stagiaires ou autres – qui ont croisé ma route durant ces quelques années au sein de l'association.

De la même manière, je tiens bien entendu à saluer les membres de l'équipe de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération de la Communauté Urbaine de Lyon, pour l'accueil chaleureux qu'ils m'ont offert. Mes pensées vont en particulier vers Patrick LUSSON, directeur, et bien sûr Nadia MABILLE, chargée de mission en charge de l'Agenda 21. Je n'oublie pas non plus Geneviève ANCEL, qui très tôt a accepté de me faire confiance et d'engager cette réflexion commune sur la question de l'évaluation du développement durable. J'espère que cette thèse et les différentes réflexions qui ont pu naître autour auront à leur manière participé à l'avancée de la cause de la durabilité au sein du Grand Lyon et, pourquoï pas, au sein d'autres institutions...

Ce tour de table des partenaires ne serait évidemment pas complet sans mentionner l'ADEME, qui a bien voulu sélectionner ce projet de recherche pour le financer tout au long de ces trois années. Un grand merci, donc, à Valérie MARTIN, qui a parfaitement joué son rôle d'accompagnement. Merci, également, aux membres de la délégation régionale Rhône-Alpes, ainsi qu'aux personnes dévouées qui animent la cellule thèse de l'ADEME à Angers.

Bien entendu, je n'oublie pas les membres du jury qui ont accepté de me faire l'honneur de leur présence : Madame Corinne LARRUE, Professeur à l'Université de Tours, Monsieur Marc BONNEVILLE, Professeur à l'Université Lyon II, Monsieur Guy LOINGER, chargé de cours aux Universités Paris 1 et Paris 10 (et secrétaire général de l'OIPR et du GEISTEL), ainsi que Monsieur Patrick VIVERET.

J'en profite également pour me souvenir de Messieurs Jacques BONNET (professeur à l'Université Jean Moulin, Lyon III) et Franck SCHERRER (professeur à l'Université Lyon II) qui avaient encadré mon mémoire de DEA.

Je remercie enfin toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder un peu de leur temps durant ces trois années et qui, de ce fait, ont participé à la construction de cette réflexion. Merci, également, à mes camarades thésards qui ont bien voulu jeter un œil sur mes travaux, en particulier François BERTRAND (Université de Tours) et François BESANCENOT (Ecole Normale Supérieure de Lyon).

Enfin, mes dernières pensées vont à mes parents, sans qui tout cela n'aurait pas été possible.

Je dédie ce travail à Katia, *lanmou en mwen !*

Résumé

La montée en puissance des préoccupations environnementales à la fin des années 1960 a servi de ferment à une critique de plus en plus acerbe des modes de développement industriels. C'est dans ce contexte international d'émergence d'un conflit entre les préoccupations d'environnement et de développement que la notion de développement durable est apparue. L'histoire de ce concept peut ainsi être relue à travers le prisme des théories de la négociation : le développement durable nous apparaît alors comme la tentative de formulation, au plus haut niveau international, d'une « valeur nouvelle » dont l'objet serait la réconciliation entre des exigences de protection de l'environnement et de développement socio-économique (équivalant à ce que les théoriciens de la négociation appellent une approche gagnant-gagnant, ou un jeu à somme positive, entre environnement et développement). Mais s'il apparaît que le concept de développement durable a effectivement été « construit » dans une logique coopérative, force est de constater que, tant au niveau local que global, l'appropriation du développement durable par les différents acteurs revêt toutes les formes d'une appropriation compétitive : Etats, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes se réclament aujourd'hui du développement durable sans pour autant en donner une définition et un contenu identiques. Les débats sur la soutenabilité « faible » (approche néoclassique) ou « forte » (approche écosystémique) illustrent bien cette « lutte d'appropriation ». C'est précisément dans ce contexte conflictuel qu'il convient de mettre en perspective la question de l'évaluation du développement durable. En effet, ces démarches normatives disposent d'un fort pouvoir d'appropriation en cela qu'elles permettent de « rigidifier » un concept souvent considéré comme « mou ». Elles sont, de ce fait, au cœur d'un débat à la fois technique et idéologique fort (**chapitre 1**).

Au niveau local, et concernant plus particulièrement les domaines de l'urbanisme, il est intéressant de constater qu'un même schéma s'est dessiné : la notion de ville durable a émergé elle aussi dans le contexte d'une remise en cause par les mouvements de l'écologie urbaine de la pensée urbanistique moderne. De la même manière que le développement durable est apparu comme une tentative de réconciliation entre environnement et développement, la ville durable semble progressivement se dessiner sous les contours d'une alternative entre la ville écologique (utopique) et la ville moderne, voire sur-moderne (bien réelle) (**chapitre 2**).

Du fait de leur capacité d'appropriation, certains outils d'évaluation développés par des collectivités locales nous permettent ainsi de cerner ce que les acteurs publics locaux entendent précisément par développement durable ; leur analyse tend à confirmer la tendance des acteurs publics à se servir du développement durable comme élément de conciliation interne entre des intérêts parfois divergents. La question de la prise en compte des intérêts des générations futures et des autres territoires semble par contre plus difficile à appréhender. (**chapitre 3**). L'analyse, dans un second temps, des *contextes* dans lesquels ces outils sont généralement utilisés et développés montre par ailleurs un phénomène intéressant : le développement durable est le plus souvent considéré comme une approche technique, déléguée par le politique aux services opérationnels, qui sont alors chargés a posteriori de « rendre durables » les décisions prises. Ces grilles de questionnement ou d'analyse des projets butent ainsi sur le problème de la prise en compte des préoccupations du développement durable au plus haut niveau des prises de décision : le niveau politique (**chapitre 4**).

L'étude plus spécifique du cas de la Communauté urbaine de Lyon permet de valider certaines de ces hypothèses (**Chapitre 5**).

Au final, la difficulté d'appréhension de certains enjeux du développement durable par les sphères politiques et administratives interroge sur la capacité des systèmes démocratiques à répondre à ces nouveaux problèmes. La durabilité, en particulier, semble devoir faire éclater le cadre spatial et temporel dans lequel a traditionnellement été défini l'intérêt général. En imposant d'introduire dans la définition de cet intérêt général la prise en compte des intérêts de nouveaux acteurs « non représentés » (générations futures, autres territoires...), la durabilité ne finit-elle pas par questionner les bases mêmes du fonctionnement des démocraties modernes ?

Mots clés : développement durable, évaluation, territoires, collectivités locales, ville durable, négociation, acteurs faibles, générations futures, intérêt général

Abstract

The multiplication of environmental degradations in the end of the 1960's has led to growing criticisms about the industrial development path. It is precisely in this context of conflict between environment and development concerns that the notion of sustainable development has progressively emerged. From that point of view we can reread the history of sustainable development through the framework of negotiation theory, and thus consider this concept as a trial of reconciliation between these two preoccupations – a kind of “win-win” approach between environmental protection and socio-economic development. But if sustainable development can be considered as the result of such an international *cooperative* approach, it is important then to notice that the following phase of appropriation (by different kinds of stakeholders) seems to be more *competitive* : states, companies, NGO, local authorities, economists or ecologists nowadays refer to the notion of “sustainable development”... without referring to the same definition of the notion. Debates about “weak” and “strong” sustainability give us a good illustration of that “fight for appropriation”. This competitive context is fundamental to understand the question of sustainable development evaluation methods and indicators : such normative tools indeed offer a strong capacity of appropriation, as they oblige to make “rigid” a concept often considered as “soft”. These tools thus appear as deeply embedded in a debate that is, in the same time, both technical and ideological (**Chapter 1**).

At the local level, in the specific field of urbanism and urban planning, it is interesting to notice that the notion of sustainable *city*, as well as the one of sustainable *development*, has progressively emerged after the rise of criticisms (led by the urban ecology movement) of the modern city model (Athens Charter). Sustainable city (Aalborg Charter) can thus be seen as a trial of reconciliation between both the modern city and the ecological city models (**Chapter 2**).

Due to their capacity of making the concept rigid, evaluation methods and tools elaborated at the local level in cities in France and Switzerland permit us to better understand what local authorities precisely mean by *sustainable development*. The study of these tools thus makes it possible for us to confirm the tendency of local authorities to use sustainable development as a way to conciliate diverging interests at the local level. The question of future generations and other territories' interests seems to be more difficult to tackle (**Chapter 3**). Studying the contexts in which these tools have been used and designed leads us to the following conclusion : sustainable development seems to be often considered as a technical matter, delegated from the people's representatives (the *elected*) to the local authorities' operational and technical staff ; these latter then has to tend to make “as sustainable as possible” political decisions, afterwards. Such evaluation tools thus fail to make sustainable development matters a leading guideline in the political decision making process (**Chapter 4**).

Our case study, the Greater Lyon, in France, permits us to validate several of the hypothesis and conclusions above mentioned (**Chapter 5**).

In the end, the difficulty of tackling sustainable development matters at the local political and administrative levels obliges us to question the ability of representative democratic systems to tackle these new concerns. In particular, sustainability obliges us to broaden the concept of public interest, both in time and spatial dimensions. By introducing the interests of non-represented people (future generations and other territories' inhabitants) in the usual representative system, sustainability seems to question the fundamental basis of modern democracies.

Key-words : sustainable development, evaluation, territories, local authorities, sustainable city, negotiation, future generations, public interest

Sommaire

INTRODUCTION : DÉVELOPPEMENT DURABLE, TERRITOIRES, ÉVALUATION.....23

1 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, UN OBJET DE NÉGOCIATION ? DE LA CONCEPTION COOPÉRATIVE D'UN CONCEPT À SON APPROPRIATION COMPÉTITIVE... ..29

1.1 Quelques rappels à propos des théories de la négociation : création (coopérative) de valeur et appropriation compétitive 30

1.1.1 Consultation, négociation ou concertation ? Quelques précisions terminologiques 31

1.1.2 Définitions de la négociation..... 32

1.1.3 Approche coopérative vs approche compétitive..... 32

• Le dilemme du prisonnier..... 32

• Jeux à somme positive, négative et nulle 33

• Approches compétitive et coopérative : indissociables ? 34

1.1.4 Création et revendication de valeur..... 35

• Le dilemme du négociateur 35

• Création de valeur vs revendication de valeur..... 36

1.1.5 Médiation et négociation : le rôle central du médiateur dans l'organisation de la médiation
37

1.1.6 Quelques autres notions importantes..... 38

• Solutions de rechange et détermination du domaine efficient de négociation 38

• La mesure des intérêts 38

Conclusion : les théories de la négociation, porte d'entrée pour une relecture effective du
développement durable ?..... 39

1.2 Le dilemme du développement durable, entre environnement et développement : la création d'une valeur nouvelle face à la révélation d'intérêts conflictuels..... 41

1.2.1 La révélation des interdépendances (1945-1969), ou la prise de conscience des
dimensions finies de la Terre : « Nous vivons tous sur la même planète » 42

• La gestion patrimoniale, première étape d'une prise de conscience ?..... 42

• L'émergence du courant naturaliste et les premières actions de protection de
l'environnement..... 43

• De l'après-guerre à la fin des années 1960 : la prise de conscience des dimensions finies de
la Terre 43

1.2.2 Les points de vue et intérêts divergents (1969-1972) : la montée en puissance du discours
écologique et anti-développement : critiques et mise en relief des limites de la croissance
économique 45

• Les prémices du discours anti-développement..... 45

• De la critique du développement à celle de la croissance 46

1.2.3 Le choix d'un tiers-médiateur (1968-1971) : les Nations Unies, initiateurs de la
négociation 48

1.2.4 La pré-négociation (1971-1974) : L'exposé de la problématique et des points de vue à
Founex, Stockholm et Cocoyoc : entre environnement et développement 49

• Les bases de la problématique : le rapport Founex 49

• La formulation des attentes et des intérêts : la conférence de Stockholm 50

• L'identification des blocages et des convergences, des pistes de réflexion à creuser et à
négocier : la déclaration de Cocoyoc..... 50

1.2.5	La négociation (1983-1987) : de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement au Rapport Bundtland, vers la création d'une valeur nouvelle	51
•	Une seconde phase de pré-négociation : La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED)	51
•	Les fruits de la négociation : le développement durable comme valeur nouvelle	52
1.2.6	La post-négociation (1987-1992) : la conférence de Rio, consécration du développement durable comme valeur « à partager »	53
•	La déclaration de Rio de Janeiro : réunir les valeurs du développement durable	54
•	Mise en œuvre : L'Agenda 21 des Nations Unies, voies de mise en oeuvre et incitation à l'appropriation du développement durable	57
•	La phase de suivi : la Commission du Développement Durable	58
	Conclusion : le développement durable, une valeur nouvelle entre environnement et développement	58
1.3	Appropriation compétitive du développement durable : du consensus à l'éclatement des approches	60
1.3.1	Le développement durable : un point de passage obligé (PPO)?	60
1.3.2	Eléments du consensus, stabilisation du concept : le rôle des acteurs publics et l'apparition du triptyque environnement – social - économie	62
•	Un concept imposé par le haut : l'intégration du développement durable dans les appels à projet des acteurs publics, ou comment fabriquer un PPO	62
•	Les acteurs publics et la recherche d'une traduction fédératrice du développement durable : le triptyque environnement - social - économie	64
1.3.3	Du consensus à l'éclatement des approches : vers une appropriation compétitive du développement durable ?	67
•	Approche technico-économiste et néoclassique : le développement durable ou la quête d'une croissance éternelle	68
•	Approche environnementaliste et systémique : pour un développement humain écologiquement durable	73
1.3.4	Essai de typologie des approches du développement durable	77
1.4	Les voies de l'appropriation compétitive et le rôle central de l'évaluation : l'exemple des indicateurs et le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales	79
1.4.1	L'évaluation du développement durable : quelques exemples d'appropriation compétitive via les indicateurs	80
•	Quelques mots d'introduction à propos des indicateurs	81
•	Vous avez dit appropriation compétitive ? Deux exemples d'indicateurs de lobby	82
•	Quid des acteurs publics ? Une appropriation coopérative et consensuelle du concept ?	84
1.4.2	Le débat sur les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE) : croissance auto-soutenable ou développement humain écologiquement durable ?	86
•	Les Courbes de Kuznets Environnementales (CKE), hypothèse, principes et conclusions	86
•	Pour une approche plus globale de l'environnement et plus qualitative du développement : représentations et indicateurs alternatifs	89
•	Un développement humain écologiquement durable ? Proposition d'une nouvelle représentation des indicateurs de durabilité pour 128 nations	95
•	Quelques conclusions à propos de cet exercice : deux approches différentes de l'environnement... entre droits et devoirs, entre durabilité interne et externe	98
	Conclusion : La question de l'évaluation au cœur du processus d'appropriation du développement durable	99
	Conclusion de chapitre : Entre environnement et développement, le développement durable ou l'intrusion du long terme dans la pensée moderne	100

<u>2 DU RÊVE D'ÉCOLOGIE URBAINE À LA RÉALITÉ DE LA VILLE SUR-MODERNE, LE DÉVELOPPEMENT DURABLE FACE AUX TERRITOIRES : UN CONCEPT NON-FRACTAL ?</u>	103
<u>2.1 La pensée urbanistique « technico-économiste » : du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, principes et construction de la ville moderne et sur-moderne</u>	105
2.1.1 <u>Du mouvement hygiéniste au fonctionnalisme, théories et pratiques de la ville moderne à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie</u>	105
• <u>Le mouvement progressiste hygiéniste : assainir la ville, évacuer les rejets : l'eau et les espaces verts au cœur de la cité</u>	106
• <u>L'urbanisme fonctionnaliste à travers la charte d'Athènes : zonages et accélération des flux de matière et d'énergie</u>	107
• <u>De la ville moderne à l'avènement de la ville sur-moderne : ou comment participation et décentralisation n'ont rien changé au fonctionnalisme</u>	111
2.1.2 <u>Les tendances urbaines d'aujourd'hui : la ville sur-moderne dans le contexte de la globalisation de l'économie : un nouveau cycle urbain ?</u>	114
• <u>L'hypothèse d'un nouveau cycle urbain : la métapolis de François ASCHER</u>	114
<u>La ville moderne et sur-moderne, entre entropie et surchauffe écologique</u>	118
<u>2.2 Une critique écosystémique de la ville moderne : l'écologie urbaine, de la théorie séduisante à la pratique pragmatique</u>	120
2.2.1 <u>L'écologie urbaine en tant que discipline : une vision écosystémique et critique de la ville moderne par une analyse sociologique et une analyse des flux</u>	120
• <u>L'écologie urbaine selon l'école de Chicago : une approche sociologique de la ville moderne</u>	120
• <u>L'écologie des systèmes urbains : une approche physique des flux traversant la ville</u>	121
2.2.2 <u>L'écologie urbaine en tant que pratique urbaine : l'environnement par le petit bout de la lorgnette</u>	127
• <u>Une entrée timide de l'écologie urbaine dans les politiques des collectivités françaises : des initiatives locales et disparates</u>	128
• <u>... aux démarches encadrées par le ministère : plans municipaux d'environnement et chartes d'écologie urbaine</u>	129
• <u>De la recherche à l'action, deux approches et deux conceptions de la notion d'environnement différentes (ressources (flux) vs milieu (cadre de vie))</u>	131
<u>L'éco-sociosystème urbain et l'articulation global-local : portes d'entrées du développement durable ?</u>	133
<u>2.3 Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne / du global au local : genèse et contradictions de la ville durable</u>	134
2.3.1 <u>La notion de « ville éclatée » : autopsie d'une ville non-durable sur les plans écologique et social</u>	135
• <u>La non-durabilité écologique (interne et externe) de la ville éclatée</u>	137
• <u>La non-durabilité sociale (externe et interne) de la ville éclatée</u>	141
2.3.2 <u>Du global au local : la ville « raccommodée » ou les contradictions de la ville durable</u>	143
• <u>Du global au local, les contradictions de la ville durable : impossible... et tellement indispensable !</u>	144
• <u>La ville durable : raccommoder la ville éclatée</u>	148
<u>Conclusion : la ville durable, recoudre des liens... et tisser des réseaux</u>	154
<u>Conclusion de chapitre : l'introduction de la dimension spatiale et la révélation de l'aspect non fractal du développement durable : quelques perspectives</u>	157

3 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : LEÇONS SUR LA PERCEPTION DU CONCEPT PAR LES ACTEURS PUBLICS LOCAUX..... 163

3.1 L'évaluation des politiques publiques, entre désir de modernisation et peur de remise en cause : rappels historiques et précisions terminologiques..... 164

3.1.1	<u>L'évaluation des politiques publiques en France : quelques essais... difficiles à transformer</u>	164
•	<u>L'émergence de la question de l'évaluation dans les années 1980 : des balbutiements de la RCB au Rapport VIVERET</u>	165
•	<u>Les années 90 : vers une généralisation de l'évaluation des politiques publiques ?</u>	167
•	<u>La fin des années 1990 et le début des années 2000 : l'évaluation, une nouvelle obligation légale ?</u>	168
3.1.2	<u>L'évaluation des politiques publiques : quelques précisions terminologiques</u>	170
•	<u>La notion de politiques publiques</u>	170
•	<u>L'évaluation en quelques définitions : une approche cognitive, normative et instrumentale</u> 172	
•	<u>Les « qualités » de la politique évaluée : pertinence, efficacité, efficience, impact</u>	173
•	<u>Les finalités de l'évaluation : pourquoi évaluer... et pour qui ?</u>	173
	<u>L'évaluation des politiques publiques, vaincre les incompréhensions pour supprimer les craintes</u>	177

3.2 L'évaluation des politiques des collectivités en matière de développement durable : bilan des outils existants, typologie..... 177

3.2.1	<u>Le développement durable et l'évaluation : un difficile passage de l'évaluation projet à l'évaluation stratégique</u>	178
•	<u>L'évaluation environnementale : des avancées de l'évaluation des projets à la nécessité d'une évaluation des politiques et/ou des programmes</u>	178
•	<u>L'évaluation du développement durable : beaucoup de principes... et très peu d'outils</u>	181
3.2.2	<u>Les outils de questionnement et d'analyse en matière de développement durable (OQADD) : éléments théoriques et principales étapes de traduction du concept</u>	188
•	<u>L'aide multicritère à la décision : un bref tour d'horizon</u>	188
•	<u>L'aide multicritère à la décision et le développement durable : principales étapes de construction d'un OQADD à travers un cas d'école</u>	192
•	<u>Synthèse : Principales étapes de traduction du concept</u>	199
3.2.3	<u>Les OQADD de la théorie au terrain : éléments de bilan et tentative de typologie</u>	201
•	<u>Présentation générale des expériences de terrain</u>	201
•	<u>La finalité des OQADD : des outils d'évaluation des politiques publiques ?</u>	204
•	<u>La forme des OQADD : des outils d'analyse multicritères ?</u>	212
•	<u>Synthèse : éléments de typologie et définition des OQADD</u>	218
	<u>Du questionnement des projets à l'évaluation des politiques : un chemin encore long...</u>	221

3.3 Les OQADD, une image du développement durable tel qu'il est perçu par les acteurs locaux : un consensus « mou » ?..... 222

3.3.1	<u>Choix et classification des critères : une répartition globalement équilibrée</u>	223
•	<u>Précisions méthodologiques</u>	223
•	<u>Approche descriptive d'ensemble des critères : un bref tour d'horizon du contenu des OQADD</u>	225
•	<u>Éléments de typologie des OQADD selon leur contenu</u>	231
3.3.2	<u>Organisation hiérarchique, pondération et agrégation : du consensus, toujours du consensus...</u>	233
•	<u>Organisation hiérarchique des critères : une hiérarchie sans hiérarchie</u>	233
•	<u>Agrégation et pondération des critères</u>	237
	<u>Conclusion : du « puzzle global » au « puzzle local » : une même image du développement durable ?</u>	238

<u>Conclusion de chapitre : à propos de l'aspect (non-)fractal du développement durable.....</u>	238
--	-----

4 PENSER LE CHANGEMENT... OU CHANGER LE PANSEMENT ? ANALYSE THÉMATIQUE DES DISCOURS DES RESPONSABLES TECHNIQUES DES OQADD ... 241

4.1 Méthodologie d'enquête : 242

<u>4.1.1 Objet de l'enquête : les outils de questionnement et d'analyse mis à disposition des collectivités locales.....</u>	242
--	-----

<u>4.1.2 Enquête qualitative auprès des responsables techniques des OQADD : cibles, méthode, analyse</u>	243
--	-----

- Cibles de l'enquête qualitative : les responsables « techniques » des outils d'analyse..... 243
- Méthodes d'enquête : enquêtes qualitatives par entretiens semi-directifs (interview guidée) 243
- Le guide d'entretien semi-directif : les principales thématiques abordées..... 245
- Déroulement des entretiens 246
- Retranscription et analyse thématique de contenu 246

<u>4.1.3 Enquête « quantitative » sur les outils de questionnement et d'analyse des politiques et/ou projets en matière de développement durable : bilan et analyse</u> 247

- Inventaire des démarches, collecte des OQADD et synthèse : un premier bilan 247
- Validation des fiches descriptives par les responsables techniques 248
- Analyse des données concernant les OQADD 248

<u>4.1.4 Synthèse méthodologique : identifier des pistes, tester leur solidité....</u>	250
--	-----

4.2 « Penser le changement... » les OQADD, vecteurs de changement des modes de penser et des modes de faire ?..... 252

<u>4.2.1 Un vecteur d'appropriation du développement durable : les OQADD, ou comment rendre le concept concret et pragmatique</u> 252

- Positionner la structure vis-à-vis des partenaires : un moyen d'afficher son « éthique » du développement durable..... 253
- Créer une vision et une culture communes parmi les personnes chargées de travailler sur la question du développement durable (au sein de la structure ou plus largement) 255
- Rassurer et décomplexer les différents acteurs en rendant le concept pratique, pragmatique et concret 257
- Sensibiliser, informer, communiquer : les OQADD, un outil privilégié de pédagogie du développement durable..... 259

<u>4.2.2 Changer les modes de penser, infléchir les comportements : les OQADD, générateurs de réflexions et d'alternatives</u> 264
--

- Créer le débat, générer de la réflexion, prendre du recul : les OQADD, ou comment stimuler le changement..... 264
- Créer de nouveaux réflexes en termes de transversalité, de travail en commun : les OQADD, premier pas vers un décroisement des structures administratives ?..... 267
- Impacter réellement les projets, infléchir les décisions, permettre l'émergence de solutions alternatives : les OQADD, ou la nécessité de passer d'un outil technique à un projet politique 271

4.3 « Changer le pansement » : blocages administratifs et impasses politiques empêchant une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques locales 276

<u>4.3.1 La quadrature du cercle, ou comment concilier l'inconciliable : quelques reproches et difficultés inhérents aux OQADD</u> 277
--

- Les OQADD, entre objectivité et subjectivité : des outils normatifs pour un concept sans normes 278
- De l'universalité du développement durable à la particularité des politiques locales : les OQADD, des outils nécessitant une permanente adaptation 281

•	Entre la complexité effective du développement durable et la simplicité nécessaire à son appropriation : un équilibre bien précaire...	284
•	La critique est facile, l'art est difficile... Les OQADD, un passage parfois difficile de l'analyse théorique aux propositions pratiques	288
4.3.2	« Grain de sel » ou « grain de sable » ? Les OQADD face aux rouages du système administratif	291
•	Du temps... et des moyens : le développement durable, une source de travail supplémentaire ?	291
•	Transversalité, ou « piétinage de plate-bandes » ? Les OQADD, entre méfiance, ingérence et conflits d'intérêts	293
4.3.3	Les OQADD face à l'enjeu de leur portage politique : entre peurs (de « manipuler une bombe ») et recherche de consensus (pour la « désamorcer »), le développement durable à la recherche d'une légitimité démocratique	298
•	La question du portage politique : opportunisme ou véritable volonté de changement ?	298
•	Les OQADD, ou quand certaines questions et une trop grande transparence... dérangent : le développement durable, une nouvelle source de responsabilités ?	302
•	Les OQADD face à la peur de faire échouer les projets	304
4.3.4	Changer le pansement ?	308
•	Changer... mais surtout, ne rien changer : le développement durable, un consensus mou ?	309
•	Aide à la conception et pas à la décision / évaluation des projets et pas des plans et programmes : les OQADD, des « pots catalytiques administratifs » ?	312
4.4	Synthèse : les OQADD en quelques schémas	316
Conclusion de Chapitre : Du global au local, du local au global : le développement durable à la recherche d'une légitimité politique		
		323
5	LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON : UN EXEMPLE D'APPROPRIATION COOPÉRATIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE VIA UN OUTIL D'ÉVALUATION	...327
5.1	Du constat à l'action : l'émergence du développement durable dans les politiques du Grand Lyon	328
5.1.1	Le territoire du Grand Lyon : quelques tendances ouvertement insoutenables	328
•	Quelques données générales : une forme urbaine ancrée dans l'histoire	328
•	Lyon, ville globale... et éclatée ? Entre périurbanisation et engorgement : quelques tendances manifestement insoutenables	330
5.1.2	De la lutte contre l'étalement urbain à l'écologie urbaine : premiers éléments de réponse aux tendances insoutenables de l'agglomération	339
•	Des politiques sectorielles de plus en plus convergentes pour lutter contre les tendances non-durables de l'étalement urbain	339
•	L'écologie urbaine : un premier pas vers le développement durable ?	341
5.1.3	Le développement durable au-delà des paroles : des discours aux outils de mise en oeuvre	343
•	Le développement durable à la fin des années 1990 : une demande politique émergente	344
•	Des paroles à l'action : le développement durable en pratique à travers l'Agenda 21 local	346
5.2	L'OQADD du Grand Lyon : outil d'évaluation ou outil d'appropriation du développement durable ?	350
5.2.1	La démarche de conception d'un OQADD au sein du Grand Lyon : principales étapes	351
•	Phase 1 : une impulsion politique assez explicite	352
•	Phase 2 : une proposition technique qui permet de répondre à plusieurs exigences politiques	352

•	Phase 3 : un accord (et un parrainage) de la part de la hiérarchie et des élus.....	352
•	Phase 4 : une conception partagée de l’outil au sein des services (groupe CDDLyon)	353
•	Phase 5 : test de l’OQADD et amélioration de l’outil.....	354
5.2.2	Finalités de l’OQADD du Grand Lyon : un outil passe-partout (« caméléon ») répondant à des finalités diverses.....	355
•	Qui ?.....	356
•	Quoi ? Un objet flou : politiques, projets, activités.....	356
•	Quand ? Un outil d’aide à la prise en compte en amont, mais également un outil d’évaluation ex-post.....	356
•	Types de questions : fermées... et argumentées.....	357
•	Type d’agrégation : une analyse multicritère non agrégée.....	359
5.2.3	L’OQAAD, un outil de consensus et d’appropriation coopérative du développement durable ? Le passage de visions multiples à une image commune.....	360
•	Méthodologie d’enquête : « dessine-moi un développement durable ! » Utilisation et interprétation des cartes cognitives	361
•	Typologie des perceptions du développement durable des correspondants du Grand Lyon (groupe CDDLyon) : des visions hétérogènes.....	366
•	Le passage de visions hétérogènes à une image commune : l’OQADD, vecteur de consensus ?.....	371
	Conclusion de chapitre : en fin de compte... la durabilité est-elle négociable ?.....	378
	CONCLUSION : PENSER LE CHANGEMENT ? A PROPOS DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DURABILITÉ : MISE EN PERSPECTIVE... ..	381
•	Crise de la représentation scientifique du monde : le schéma rationnel-légal en cause ? ...	385
•	Crise de la représentation démocratique : l’intérêt général débordé ?.....	389
•	En guise de conclusion, le « syndrome de la maison qui brûle » : ou quand l’incertain devient certain, qu’il concerne non pas les générations futures mais présentes... et que, au bout du compte, cela ne change rien à l’affaire !.....	396
	BIBLIOGRAPHIE.....	399
	ANNEXES.....	414

Liste des Figures :

<u>Figure 1 (page suivante) : Déroulement du raisonnement suivi au cours de la thèse</u>	26
<u>Figure 2 : Le dilemme du prisonnier, selon DRESHER et FLOOD.</u>	33
<u>Figure 3 : Les quatre positions de la négociation, selon DUPONT (1994).</u>	33
<u>Figure 4 : Négociation coopérative et négociation compétitive</u>	34
<u>Figure 5 : Le dilemme du prisonnier, par AXELROD</u>	34
<u>Figure 6 : Le dilemme du négociateur, selon LAX et SEBENIUS.</u>	35
<u>Figure 7 : Solution de rechange et domaine efficient de négociation dans la Théorie des Jeux</u>	38
<u>Figure 8 : Les principales étapes du processus de négociation (synthèse).</u>	40
<u>Figure 9 : Le « dilemme du développement durable » : approche coopérative et recherche de solution gagnant-gagnant entre environnement et développement : une valeur nouvelle ?</u>	53
<u>Figure 10 : Les étapes du processus de négociation internationale sur la problématique « environnement et développement »</u>	59
<u>Figure 11 : Le développement durable : un point de passage obligé ?Selon RUMPALA (2001).</u>	61
<u>Figure 12 : Le développement durable selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement</u>	66
<u>Figure 13 : L'approche dite de « durabilité faible » (support économique)</u>	70
<u>Figure 14 : La rationalité technico-économique : essai de schématisation à partir du discours de BACON dans « La Nouvelle Atlantide »</u>	72
<u>Figure 15 : L'approche dite de « durabilité forte »</u>	75
<u>Figure 16 : Essai de typologie des approches du développement durable : échelle de perception</u>	79
<u>Figure 17 : Triangle d'agrégation des informations, inspiré de PERSONNE.</u>	82
<u>Figure 18 : Représentation des courbes de Kuznets « sociales » et « environnementales »</u>	87
<u>Figure 19 : Modèle sous-jacent à la représentation des CKE : la richesse économique influe sur la qualité de l'environnement</u>	88
<u>Figure 20 : Modèle alternatif proposé : les ressources naturelles alimentent le développement humain</u>	90
<u>Figure 21 : Empreinte écologique(ha/hab) et IDH de 128 nations (2000).</u>	96
<u>Figure 22 : Le dilemme du développement durable : illustration à partir de l'empreinte écologique et de l'IDH pour 128 nations (+ indications du positionnement de quelques nations).</u>	97
<u>Figure 23 : Pourcentage d'aires naturelles protégées en fonction du PIB/hab, selon BIMONTE S. (2002)</u>	98
<u>Figure 24 : la cité idéale de LE CORBUSIER,</u>	109
<u>Figure 25 : la ville moderne : un nœud d'entropie galopante ?</u>	119
<u>Figure 26 : un exemple de schéma de métabolisme urbain : Kenitra, selon S. KAMPENERS (1982), rapporté par MIRENOWICZ P. (1984).</u>	123
<u>Figure 27 : L'écosystème Urbs de Bruxelles, selon DUVIGNEAUD et DENAYER, rapporté par LETURCO (2001) p. 8.</u>	124
<u>Figure 28 : le champ de l'environnement, d'après THEYS J. (1994)</u>	132
<u>Figure 29 : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France (pourcentage d'experts ayant cité chaque thème) : la place centrale des thèmes liés à l'aménagement</u>	136
<u>Figure 30 : Empreintes écologiques (hectares par habitant) d'une sélection de villes européennes, d'après CCE 2004</u>	139
<u>Figure 31 : Utilisation de pétrole et densité urbaine, selon NEWMAN et KENWORTHY (1989).</u>	140
<u>Figure 32 : le développement durable au niveau local, : entre environnement et développement, entre local et global : ressources, milieux, économie et société.</u>	154
<u>Figure 33 : Une grille de lecture pour un développement durable urbain : un élargissement dans le temps et dans l'espace des préoccupations, du local au global et du court terme au long terme</u>	158
<u>Figure 34 : Du chemin du développement classique aux chemins du développement durable : un concept non fractal.</u>	159

<u>Figure 35 : Du global au local, un objectif commun et des chemins à suivre différents... le développement durable, un concept non-fractal ? Illustration à travers le croisement IDH – Empreinte écologique</u>	160
<u>Figure 36 : Exemple factice de représentation graphique d'un projet issu du second appel à projet du MATE</u>	187
<u>Figure 37 : Arborescence type d'un OQADD (grille SGAR Franche-Comté, revue par DEFEVER C. et MAHJOUB M., Annexe 6)</u>	196
<u>Figure 38 : Les OQADD, du concept « mou » à l'outil opérationnel « dur » : trois phases de traduction du développement durable (« corsetage »)</u>	200
<u>Figure 39 : Typologie des OQADD selon leurs finalités et leurs formes</u>	220
<u>Figure 40 : Répartition des critères (nombre moyen de critères cités) par catégorie dans les OQADD étudiés</u>	232
<u>Figure 41 : Répartition des critères par catégorie dans les 26 OQADD étudiés</u>	233
<u>Figure 42 : Répartition des thèmes de niveau 1 (nombre de thèmes moyen) par catégorie dans les 26 OQADD étudiés</u>	236
<u>Figure 43 : Répartition comparée des 147 thèmes de niveau 1 et des 637 critères dans les 26 OQADD étudiés (en pourcentage)</u>	236
<u>Figure 44 - Principales étapes d'investigation</u>	242
<u>Figure 45 : Répartition des démarches selon l'état d'avancement des outils</u>	251
<u>Figure 46 : Répartition des OQADD selon leur utilisation effective ou non</u>	251
<u>Figure 47 : Répartition des OQADD selon leurs concepteurs</u>	262
<u>Figure 48 : Répartition des OQADD selon leurs utilisateurs</u>	263
<u>Figure 49 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs concepteurs</u>	270
<u>Figure 50 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon leurs utilisateurs</u>	271
<u>Figure 51 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré de participation des élus (ou directeurs)</u>	275
<u>Figure 52 - Répartition des OQADD (dans les administrations) selon le degré d'intégration de l'outil à la prise de décision</u>	275
<u>Figure 53 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur structure (nombre de critères, questionnements)</u>	287
<u>Figure 54 - Répartition des OQADD selon le degré de complexité de leur utilisation (temps passé, moyens humains mis en oeuvre)</u>	287
<u>Figure 55 : Complexité de la grille + complexité de mise en œuvre = complexité d'utilisation totale !</u>	287
<u>Figure 56 - Complexité et occurrence d'utilisation des OQADD</u>	288
<u>Figure 57 - Répartition des OQADD selon leur intitulé</u>	290
<u>Figure 58 - Répartition des OQADD selon la position hiérarchique du service porteur</u>	297
<u>Figure 59 - Répartition des OQADD selon la force du portage politique (collectivités)</u>	301
<u>Figure 60 - Répartition des OQADD selon l'occurrence d'utilisation (administrations)</u>	307
<u>Figure 61 - Répartition des OQADD selon leur objet d'analyse (projets, politiques)</u>	307
<u>Figure 62 : Déroulement chronologique d'une « démarche type » de conception d'un OQADD : de l'outil technique à l'engagement politique</u>	319
<u>Figure 63 : Analyse de Correspondances Multiples réalisée à partir des données nominales recueillies pour les collectivités</u>	320
<u>Figure 64 : Complexité de la grille vs Type (et nombre) d'utilisateurs</u>	321
<u>Figure 65 : Complexité d'utilisation vs Occurrence d'utilisation</u>	322
<u>Figure 66 : Penser le changement ? Le positionnement des OQADD dans les processus de décision</u>	325
<u>Figure 67 : La Communauté urbaine de Lyon et de ses 55 communes</u>	329
<u>Figure 68 : Vers un éclatement territorial de l'agglomération lyonnaise ? Variation de la densité annuelle de population dans la région urbaine de Lyon – 1968-1999 (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000)</u>	332
<u>Figure 69 : Congestion du trafic routier (à droite) et nuisances sonores (à gauche) tendent à se superposer sur l'agglomération lyonnaise (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon)</u>	335

<u>Figure 70 : La pollution atmosphérique liée aux déplacements en voiture dans l'agglomération lyonnaise : résidents « récepteurs » (centre-ville) et résidents « émetteurs » (couronnes) (d'après NICOLAS J-P., POCHET P., POIMBOEUF H., 2001)</u>	335
<u>Figure 71 : Vers un éclatement social de l'agglomération lyonnaise ? Revenu net moyen des ménages en 1995 dans la région urbaine de Lyon (source RGP INSEE, in ROSALES-MONTANO S. 2000)</u>	337
<u>Figure 72 : Evolution des quantités de déchets ménagers produits par les habitants du Grand Lyon, entre 1995 et 2002, d'après la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004)</u>	337
<u>Figure 73 : Empreinte écologique du Grand Lyon et de différentes villes européennes</u>	338
<u>Figure 74 : Les liens de compatibilité à respecter entre les documents de planification, tels que rappelés dans le PDU du Grand Lyon (SYTRAL, 2004)</u>	341
<u>Figure 75 : Déroulement du processus de conception de l'OQADD du Grand Lyon : allers-retours entre sphères politique et technique</u>	351
<u>Figure 76 : Déroulement du processus d'élaboration de l'OQADD du Grand Lyon, d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD-DURABLE (2004)</u>	355
<u>Figure 77 : Le champ d'application de l'OQADD du Grand Lyon (finalité) : un outil à tout faire (projets et politiques, ex-ante et ex-post)</u>	357
<u>Figure 78 : Exemple d'une analyse de projet (INRP) : niveaux de réponse et marges de progression, d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD-DURABLE (2004)</u>	358
<u>Figure 79 : Exemple d'instruction d'un critère « mode de faire », d'après COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (DPSA, MISSION AGENDA 21), ABCD-DURABLE (2004)</u>	358
<u>Figure 80 : La forme de l'OQADD du Grand Lyon : une grille de questionnement, voire d'évaluation non agrégée</u>	359
<u>Figure 81 : Exemple de carte mentale avec comme mot stimulus Education, d'après LOURDEL N. (2003)</u>	363
<u>Figure 82 : Exemple d'embranchement typologique extrait de la carte mentale réalisée par un chercheur, d'après LOURDEL N. (2003)</u>	365
<u>Figure 83 : Exemple de relations circulaires extrait de la carte mentale réalisée par un élève, d'après LOURDEL N. (2003)</u>	365
<u>Figure 84 : La vision du développement durable des correspondants : répartition moyenne des critères (nombre moyen de critères) mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	368
<u>Figure 85 : Répartition des critères mentionnés par les correspondants développement durable du Grand Lyon : des visions plutôt hétérogènes</u>	369
<u>Figure 86 : L'image du développement durable des correspondants, et celle des OQADD étudiés : répartition (en pourcentage) des critères cités par les correspondants du Grand Lyon – comparaison avec le profil moyen des OQADD étudiés dans le Chapitre 3</u>	375
<u>Figure 87 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD : une superposition presque parfaite ! Répartition par catégorie sémantique des critères cités par les correspondants du Grand Lyon (nombre moyen de critères) – comparaison avec les critères de l'OQADD du Grand Lyon</u>	377
<u>Figure 88 : La vision des correspondants et celle de leur OQADD (hors catégorie « autres critères ») : une superposition encore plus spectaculaire !</u>	378
<u>Figure 89 : La durabilité, ou l'élargissement dans le temps et l'espace du domaine d'expression de l'intérêt général</u>	390
<u>Figure 90 : Subsidiarité et précaution, éléments pour un élargissement dans le temps et l'espace de la définition de l'intérêt général ?</u>	396

Liste des Tableaux :

<u>Tableau 1 : Quatre perceptions de la durabilité, selon DOBSON</u>	78
--	----

<u>Tableau 2 : Comparaison des résultats de deux indicateurs de développement durable : l'ESI (commanditaire World Economic Forum of Davos) et l'E-HDI (commanditaire Friends of the Earth)</u>	83
<u>Tableau 3 : Choix des types d'indicateurs en fonction des approches du développement durable et des acteurs concernés (hypothèse)</u>	85
<u>Tableau 4 : Coefficients de régression Empreinte écologique et IDH (+PIB) de 128 nations (2000)</u>	96
<u>Tableau 5 : Le développement durable : entre environnement et développement, un élargissement dans le temps des préoccupations (du court terme au long terme)</u>	100
<u>Tableau 6 : Durabilité interne et externe du développement et de l'environnement</u>	153
<u>Tableau 7 : Comparaison entre les principes de la charte d'Athènes et de la charte d'Aalborg, selon Cyria EMELIANOFF</u>	155
<u>Tableau 8 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation, selon RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M. (2002) et le CSE (1996)</u>	176
<u>Tableau 9 : Récapitulatif des principaux types d'évaluation et segmentation des politiques publiques</u>	176
<u>Tableau 10 : Types de réponses possibles, codage et pondération</u>	197
<u>Tableau 11 : Exemple de détermination des degrés de préférence (pondération) des critères au sein de chaque niveau (ici niveaux 3 et 4)</u>	198
<u>Tableau 12 : Répartition des OOADD selon les types d'organismes concernés, les pays et l'avancement des démarches</u>	202
<u>Tableau 13 : Répartition des OOADD selon le type de collectivités locales</u>	203
<u>Tableau 14 : Répartition des OOADD selon leur date de création</u>	204
<u>Tableau 15 : Répartition des OOADD selon l'objet principal de leur analyse</u>	206
<u>Tableau 16 : Rappel de la classification des évaluations en fonction du moment (CSE)</u>	207
<u>Tableau 17 : OOADD de sélection (appels à projets, documents de contractualisation) et autres OOADD</u>	207
<u>Tableau 18 : Répartition des OOADD selon le moment de l'analyse (ex-ante, in-itinere, ex-post), hors outils de sélection</u>	208
<u>Tableau 19 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE)</u>	209
<u>Tableau 20 : Rappel de la classification des évaluations selon leurs finalités (CSE)</u>	209
<u>Tableau 21 : Répartition des OOADD des organismes publics selon le type de destinataires (tendances)</u>	210
<u>Tableau 22 : Tableau croisé : répartition des OOADD selon le moment et l'objet d'évaluation</u>	211
<u>Tableau 23 : Types d'outils rencontrés selon le moment et l'objet d'évaluation</u>	211
<u>Tableau 24 : Répartition des OOADD selon le nombre de niveaux de la grille d'analyse multicritère</u>	213
<u>Tableau 25 : Répartition des OOADD selon le nombre de critères énumérés dans leurs grilles d'AMC</u>	214
<u>Tableau 26 : Exemple de questionnement systématique à partir d'un critère</u>	215
<u>Tableau 27 : Répartition des OOADD selon le type de questionnement (systématique ou non)</u>	215
<u>Tableau 28 : Répartition des OOADD selon le type de questionnaire (ouvert, fermé)</u>	216
<u>Tableau 29 : Répartition des OOADD selon le type d'agrégation des critères</u>	216
<u>Tableau 30 : Tableau croisé : répartition des OOADD selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation</u>	217
<u>Tableau 31 : Type d'outils rencontrés selon le type de questionnements (ouvert-fermé) et le degré d'agrégation</u>	218
<u>Tableau 32 : Répartition des OOADD selon leur type d'intitulé</u>	219
<u>Tableau 33 : Les types de durabilité et l'approche évaluative correspondante, selon Sandrine ROUSSEAU-DE VETTER (2000)</u>	222
<u>Tableau 34 : Les catégories de critères dans les OOADD : classement par familles</u>	224
<u>Tableau 35 : Critères environnementaux contenus dans les OOADD</u>	225
<u>Tableau 36 : Critères socioculturels contenus dans les OOADD</u>	226
<u>Tableau 37 : Critères économiques contenus dans les OOADD</u>	227
<u>Tableau 38 : Critères transversaux contenus dans les OOADD</u>	228
<u>Tableau 39 : Critères relatifs à la gouvernance contenus dans les OOADD</u>	229

<u>Tableau 40 : Critères relatifs aux principes du développement durable contenus dans les OQADD</u>	230
<u>Tableau 41 : Autres critères contenus dans les OQADD</u>	230
<u>Tableau 42 : Répartition des critères contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques</u>	231
<u>Tableau 43 : Intitulés des thèmes de niveau 1 des différents OQADD étudiés</u>	234
<u>Tableau 44 : Répartition des thèmes de niveau 1 contenus dans 26 OQADD selon leurs catégories sémantiques</u>	235
<u>Tableau 45 - Types d'entretien à privilégier en fonction du but recherché</u>	245
<u>Tableau 46 - Le guide d'entretien : principales thématiques à aborder</u>	246
<u>Tableau 47 : « Penser le changement » : Forces et opportunités des OQADD</u>	252
<u>Tableau 48 : Les OQADD : difficultés intrinsèques, blocages administratifs et politiques, et questions problématiques</u>	277
<u>Tableau 49 : Forces, faiblesses des démarches d'OQADD, principales questions à se poser</u>	322
<u>Tableau 50 : Les OQADD : forces, faiblesses, opportunités, blocages</u>	323
<u>Tableau 51 : Migrations alternantes avec le centre et la 1^{ère} couronne (par jour) – période 1975-1990 (données fournies par la Mission Déplacement du Grand Lyon)</u>	334
<u>Tableau 52 : Modes de déplacements domicile-travail sur l'agglomération lyonnaise, en fonction du lieu de résidence (Selon REVAT R., 2003)</u>	334
<u>Tableau 53 : Domaines d'action des chartes d'écologie urbaine du Grand Lyon</u>	342
<u>Tableau 54 : projets soumis à la phase de test de l'OQADD du Grand Lyon, selon la COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (2004)</u>	354
<u>Tableau 55 : Exemple d'analyse de la richesse sémantique de cartes mentales : une dizaine d'élèves de l'option Environnement de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne (mot stimulus : développement durable), selon LOURDEL N. (2003)</u>	364
<u>Tableau 56 : Analyse de la richesse sémantique des cartes mentales de quinze correspondants développement durable du Grand Lyon (mot stimulus : développement durable)</u>	367
<u>Tableau 57 : Moyenne de nombre de mots par catégories mentionnés par les correspondants CDD Lyon : comparaison avec les chercheurs et élèves de l'Ecole des Mines (LOURDEL N., 2003)</u>	368
<u>Tableau 58 : Analyse de la richesse systémique des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	370
<u>Tableau 59 : Analyse comparée de la richesse systémique moyenne des cartes cognitives des correspondants développement durable du Grand Lyon : comparaison avec les chercheurs et les élèves de l'Ecole des Mines (selon LOURDEL N., 2003)</u>	370
<u>Tableau 60 : Catégories des critères utilisées pour le classement des OQADD (Chapitre 3) et pour l'analyse des cartes cognitives</u>	371
<u>Tableau 61 : Nombre de critères par catégorie : comparaison entre la moyenne des critères cités par les correspondants du Grand Lyon et la moyenne des 26 OQADD étudiés (Chapitre 3)</u>	371
<u>Tableau 62 : Critères environnementaux cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	372
<u>Tableau 63 : Critères sociaux, culturels et sanitaires cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	372
<u>Tableau 64 : Critères économiques cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	373
<u>Tableau 65 : Critères transverses cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	373
<u>Tableau 66 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	374
<u>Tableau 67 : Critères liés à la gouvernance cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	374
<u>Tableau 68 : Critères non classés cités par les correspondants développement durable du Grand Lyon</u>	375
<u>Tableau 69 : Les 18 critères de l'OQADD du Grand Lyon</u>	376

Liste des Sigles et Abréviations :

4D	Dossiers et Débats pour le Développement Durable
ACA	Analyse Coûts-Avantages
ACM	Analyse des Correspondances Multiples
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AMC	Analyse Multi-Critère
APDD	Association pour les Pratiques du Développement Durable
ARENE	Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies
ARPE	Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées
CDD	Commission du Développement Durable
CDRA	Contrat de Développement de la Région Rhône-Alpes
CERDD	Centre ressource du Développement Durable
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
CFDD	Commission Française du Développement Durable
CG	Conseil Général
CIAM	Congrès International d'Architecture Moderne
CKE	Courbes de Kuznets Environnementales
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
CNDD	Conseil National du Développement Durable
CNE	Conseil National d'Evaluation
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CSE	Conseil Scientifique d'Evaluation
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DG	Direction (ou Directeur) Général(e)
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Direction (ou Directeur) Général(e) des Services
DGUH	Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitation
DPCSD	Department for Policy Coordination and Sustainable Development
DPSA	Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
EDF	Electricité De France
E-HDI	Environmental - Human Development Index
EIE	Etude d'Impact Environnemental
ESI	Environmental Sustainability Index
FAU	Fond d'Aménagement Urbain
GAO	General Accounting Office
GPI	Genuine Progress Index
HBM	Association des Habitats Bon Marché
HQE	Haute Qualité Environnementale
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IDH	Indice de Développement Humain
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IISD	International Institute on Sustainable Development
ISEW	Index of Sustainable Economic Welfare

LAURE	Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie
LET	Laboratoire d'Economie des Transports
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOF	Loi d'Orientation Foncière
MAB	Man And Biosphere
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MIT	Massachusetts Institute of Technology
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OQADD	Outil de Questionnement ou d'Analyse (des politiques ou projets) en matière de Développement Durable
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PIB	Produit Intérieur Brut
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPO	Point de Passage Obligé
PROSES	Programme sciences, environnement, sociétés
PRQA	Plan Régional pour la Qualité de l'Air
RARE	Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement
RCB	Rationalité des Choix Budgétaires
RESPECT	Réseau d'Evaluation et de Soutien des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SCC	Société des Centres Commerciaux
SCET	Société Centrale d'Equipeement du Territoire
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDE	Schéma de Développement Economique
SFE	Société Française d'Evaluation
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SNDD	Stratégie Nationale du Développement Durable
SRU	(loi) Solidarité et Renouvellement Urbain
SYTRAL	SYndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise
TGV	Train à Grande Vitesse
UFIP	Union Française des Industries Pétrolières
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UIPN	Union Internationale pour la Protection de la Nature
UNDP	United Nations Development Programm
UNEP	United Nations Environmental Programm
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
WWF	World Wildlife Fund
ZUP	Zones à Urbaniser en Priorité

Introduction : Développement durable, territoires, évaluation...

Développement durable... Territoires... Evaluation... Politiques... Voilà brutalement jetés sur le papier quelques uns des termes qui seront au cœur de nos préoccupations tout au long des pages qui vont suivre. Quelques mots qui, pour peu qu'on s'attache à essayer de les relier les uns aux autres, soulèvent des questions susceptibles de réinterroger par bien des aspects nos modes de penser et d'agir en société. Quelques mots, par conséquent, sur lesquels nous proposons de nous attarder au cours de cette brève introduction.

- Commençons par le *développement durable*.

On prête fréquemment à GANDHI cette formule restée célèbre selon laquelle il y aurait « suffisamment de ressources sur la planète pour répondre aux besoins de tous, mais pas assez pour satisfaire le désir de possession de quelques-uns ». En abordant simultanément la question de la limite des ressources de la Terre, puis la notion de besoins (antithétique à celle de désirs), Gandhi avait sans doute exprimé avant l'heure la problématique qui finira par aboutir dans les années 1980 à la formulation du concept de développement durable – ou soutenable¹. Les plus pessimistes, ou les plus sarcastiques, pourront dire que la montagne a accouché d'une souris. Ils n'hésiteront pas à souligner à quel point, d'une pensée profonde et emplie de sagesse, est finalement né un concept jargonneux aux consonances éminemment bureaucratiques (pour ne pas dire technocratiques). Mais ce serait oublier qu'entre la pensée de GANDHI et la formulation du concept de développement durable, il aura fallu attendre que la fracture écologique et sociale mondiale se révèle aux yeux du plus grand nombre, et en particulier aux yeux des instances internationales. Attendre, également, que d'après négociations s'engagent à cet échelon mondial afin que se dégage progressivement un fragile consensus sur la délicate question de la conciliation entre développement et environnement.

Consensus... Conciliation... Négociations... Voilà encore des termes qui seront au cœur de nos réflexions tout au long de ce travail. Car à propos du développement durable, c'est bien de négociation dont il convient de parler. Comment expliquer le développement durable autrement qu'à travers la négociation dont il est le fruit historique ? Comment comprendre

¹ Précisons d'emblée que les qualificatifs de soutenable ou durable ont été utilisés dans la traduction française du terme anglo-saxon *sustainable development*. Bien que pouvant prêter à confusion, nous utiliserons quant à nous essentiellement le terme plus couramment usité de développement durable.

son immense succès auprès d'acteurs aux intérêts apparemment aussi divergents, comment expliquer les nombreuses interprétations dont il fait l'objet, comment saisir les multiples contradictions qui l'entourent sans, à un moment ou à un autre, se référer au contexte de négociation dans lequel le développement durable a vu le jour ? Oxymoron, impossibilité sémantique, concept schizophrène, contradiction des termes... on aura tout dit à propos du développement durable. Mais plus que tout, ce dernier est le résultat d'une longue négociation entre pays du Nord et du Sud, entre tenants du développement socio-économique et protecteurs de l'environnement, entre points de vue « économistes » et « écologistes », modernes et post-modernes. C'est donc en nous appuyant sur les théories de la négociation que nous proposerons dans un premier temps au lecteur de se plonger avec nous dans l'histoire du développement durable, en nous attardant en particulier sur le contexte géopolitique international qui a mené à la formulation de ce concept (Chapitre 1). Nous verrons alors que, loin d'être définitivement clos, les débats sur le contenu qu'il convient de donner au développement durable font encore rage aujourd'hui, notamment entre les tenants de la soutenabilité dite « faible » et ceux de la soutenabilité « forte ». Mais nous constaterons également que tous s'accordent paradoxalement sur un point : la nécessité de léguer aux générations futures suffisamment de ressources (et en suffisamment bon état) pour répondre à leurs besoins.

On peut alors se demander si, finalement, la réussite principale du développement durable ne consiste pas précisément à être parvenu à surmonter des intérêts contradictoires (entre environnement et développement), pour réunir au bout du compte les différents acteurs autour d'un point d'entente (la nécessaire solidarité vis-à-vis des générations futures) ? Cet acte, typique d'une démarche de négociation¹, aboutit inévitablement à une forme de consensus. Mais un consensus qui n'a pas pour autant complètement désarmé le potentiel réformateur du développement durable : car en introduisant la prise en compte du long terme dans des logiques (politiques, économiques) traditionnellement basées sur le court terme, le développement durable interroge aujourd'hui jusqu'aux fondements des systèmes économique et démocratique modernes.

- Que dire, à présent, des *territoires* ?

Si les contours du développement durable ont essentiellement été esquissés dans le cadre des négociations internationales, le passage du concept à l'action se devait inévitablement de passer par une certaine forme de territorialisation du concept – un phénomène qui a rendu célèbre la formule « Agir local – penser global ». Ainsi, à une dimension temporelle (la prise en compte du long terme), vient naturellement s'ajouter au développement durable, via la question des territoires, une dimension spatiale (la prise en compte du « global » par le local).

L'exode rural et sa corollaire urbanisation étant sans conteste la traduction territoriale la plus marquante du développement, et alors même que près des trois quart de la population mondiale s'apprêtent à vivre au sein des villes, c'est essentiellement sous l'angle urbanistique que nous traiterons de cette question de la territorialisation du développement durable – l'étalement urbain, en particulier, étant souvent considéré comme le caractère le plus fondamentalement anti-durable des tendances actuelles de l'aménagement du territoire. Revisitant les conflits qui ont opposé depuis la fin des années 1960 les tenants de la ville moderne (charte d'Athènes) et ceux de l'écologie des systèmes urbains, nous tenterons de démontrer que la notion de ville durable est, elle aussi, le fruit d'une tentative de réconciliation entre ces approches différentes de l'urbanisme (Chapitre 2). Explorant les

¹ En ce sens qu'il a consisté à transformer une opposition d'intérêts en un accord sur une (ou plusieurs) valeur(s) commune(s)

principales contradictions qui résultent de ce phénomène de territorialisation du développement durable, nous verrons que, là encore, un certain consensus entre acteurs n'a pas empêché de révéler une question cruciale : celle de la compatibilité entre durabilité interne et durabilité externe des territoires (la première pouvant être atteinte aux dépens de la seconde – et vice-versa – via par exemple une exportation des facteurs de non-durabilité à l'extérieur des territoires : délocalisation des sites polluants, dangereux, à faible valeur ajoutée, etc.). Il en résulte en particulier un phénomène très spécifique, qu'Olivier GODARD¹ fut l'un des premiers à dénoncer : le développement durable n'est pas fractal dans ses formes géographiques (c'est à dire que la position particulière d'un territoire dans la problématique globale doit obliger celui-ci à adopter une approche adaptée du développement durable... approche qui ne sera pas la même que celle d'un autre territoire situé à l'autre bout de la planète).

En matière de développement durable, à la nécessaire solidarité entre générations, la question du territoire répond donc par la – tout autant nécessaire – solidarité entre territoires, et en particulier entre impératifs locaux et globaux.

En conjuguant les termes de *développement durable* et de *territoire*, c'est donc à un double élargissement des préoccupations de l'intérêt général, dans le temps et dans l'espace, auquel nous sommes naturellement conviés.

- Comment aborder, dans ce contexte, la question de l'évaluation des *politiques* publiques locales en matière de développement durable ?

Tout d'abord en remarquant qu'à travers la question de l'évaluation apparaît soudainement une confrontation nouvelle entre, cette fois-ci, les sphères « technique » (chargée de fournir des chiffres, des indicateurs) et « politique » (chargée de prendre les décisions) – ceux que Max WEBER nomme respectivement le *Savant* et le *Politique*². Cette rencontre sulfureuse, sur un sujet aussi polémique que le développement durable, ne va pas sans produire quelques étincelles. En particulier, la capacité de l'évaluation à rendre extrêmement « rigide » et concret un concept souvent qualifié de « mou » et théorique, joue ici un rôle fondamental en termes d'appropriation (traduction) du développement durable : c'est en tout cas ce que nous essaierons de démontrer dès le premier chapitre, en nous demandant si l'évaluation du développement durable, sous l'aspect apparemment rassurant d'un simple outil technique, n'est pas susceptible de recouvrir des enjeux idéologiques bien éloignés de la prétendue objectivité qui constitue l'idéal du *Savant*. Entre soutenabilité faible et forte, l'image du développement durable qui sera finalement figée par tel ou tel outil d'évaluation peut, on l'imagine, être assez variable...

C'est en gardant en tête cette capacité d'appropriation du concept qui caractérise les outils d'évaluation que nous nous intéresserons plus particulièrement aux démarches initiées par quelques acteurs publics locaux qui ont été pionniers en matière d'analyse de leurs politiques (et/ou projets), en France et en Suisse. Partant du principe selon lequel chaque outil d'évaluation³ peut être comparé à un puzzle – dont les pièces seraient des critères ou des indicateurs, et dont l'image finale dessinerait les contours du développement durable –

¹ GODARD O. (1996) *Le développement durable et le devenir des villes, bonnes intentions et fausses bonnes idées*, Futuribles, n. 209, pp. 29-35

² WEBER M. (1994) *Le savant et le Politique*, Ed. 10/18, 221 p. (L'édition originale est datée de 1919)

³ Nous verrons que, plutôt que d'évaluation à proprement parler, il s'agit le plus souvent d'outils visant à l'analyse ou au questionnement des projets et/ou politiques : ce que nous avons regroupé sous le même vocable d'Outils de Questionnement et d'Analyse des projets et/ou politiques en matière de Développement Durable (OQADD)

nous tenterons de comprendre un peu mieux comment les acteurs publics, au niveau local, se représentent à leur échelle ce concept (Chapitre 3).

Au regard de notre réflexion portant sur l'aspect non-fractal du développement durable, nous nous demanderons si le développement durable prend des formes différentes selon le positionnement d'un territoire donné dans la problématique globale (exigences de durabilité externe), ou si au contraire les acteurs publics ont tendance, au niveau local, à favoriser la conciliation des intérêts locaux, dans une logique de durabilité interne.

Cette première question nous amènera à nous pencher plus en avant sur les pratiques de terrain. Une enquête auprès des acteurs directement engagés dans les processus d'évaluation (Chapitre 4) ainsi qu'une étude de cas spécifique sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon (Chapitre 5) nous permettront notamment de comprendre ce en quoi le développement durable permet d'initier des changements concrets dans les modes de faire et de penser, et ce en quoi au contraire il ne parvient pas à renverser certaines tendances lourdes :

Nous nous demanderons notamment comment ces outils d'analyse sont positionnés dans le processus de décision, et s'ils sont susceptibles d'intervenir suffisamment en amont des politiques (au niveau des grandes lignes stratégiques, de type plans et programmes) pour pouvoir générer des changements notables.

Bref, nous essaierons de comprendre en quoi le développement durable permet, selon la formule de Francis BLANCHE, de véritablement *penser le changement...* ou simplement de *changer le pansement* !

Figure 1 (page suivante) : Déroulement du raisonnement suivi au cours de la thèse



