

Mots. Les langages du politique

72 (2003)

La ville, entre dire et faire

Christophe Beaurain

Économie et développement durable dans les discours de la production territoriale

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Christophe Beaurain, « Économie et développement durable dans les discours de la production territoriale », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 72 | 2003, mis en ligne le 29 avril 2008. URL : <http://mots.revues.org/5933>
DOI : en cours d'attribution

Éditeur : ENS Éditions
<http://mots.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://mots.revues.org/5933>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© ENS Éditions

Christophe BEURAIN^o

Économie et *développement durable* dans les discours de la production territoriale

L'abondance des discours traduisant la prise en compte des contraintes liées au respect de l'environnement dans le développement n'est plus aujourd'hui à démontrer^{oo}. Point focal de ce discours, la notion de *développement durable* constitue un passage obligé, tant dans le langage scientifique que dans celui de l'action politique et administrative, pour aborder la question des interactions de l'homme et de son environnement. C'est au niveau international que s'est forgé le contenu de l'expression, notamment avec le rapport Brundtland: «Le développement soutenable (durable), c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures»¹.

Pour satisfaire cet objectif, le rapport avance alors la nécessité d'articuler les trois dimensions constitutives du développement: le développement économique, l'équité sociale, la préservation des systèmes naturels, sans se soucier du problème, pourtant crucial, de leur articulation. Au-

^o Économiste, Institut des mers du Nord, Université du Littoral-Côte d'Opale, 21, quai de la citadelle, BP 5528, Dunkerque cedex 1, beurain@univ-littoral.fr.

^{oo} Mots étudiés utilisés par les acteurs: *aménagement industriel; développement durable; environnement industriel; haute qualité 21; Haute qualité environnementale économique et sociale (HQEES)*.

1. Rapport Brundtland, 1989, «Notre avenir à tous», Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED). L'expression *développement durable* s'est imposée, parmi d'autres possibilités, comme la traduction française de *sustainable development*. Sur les problèmes posés par cette traduction et ses conséquences, voir M. Chansou, 1994, «Développement durable, un nouveau terme clé dans les discours politiques», *Mots*, 39, p. 99-105. On dira simplement ici que l'adjectif *durable* est sans doute plus accessible aux populations concernées et, par ailleurs, qu'il met bien en évidence la dimension temporelle du développement. Pour une analyse sémantique approfondie des termes de *développement durable* et de *durabilité*, voir également E. Zaccà, 2002, *Le développement durable*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

delà de cette définition, la notion a connu, au cours de sa brève histoire, bien des extensions de sens et suscité de multiples définitions, alimentant du même coup de nombreuses discussions et analyses.

Si le succès de l'expression doit sans doute beaucoup à un certain flou sémantique², l'analyse de son histoire apporte d'utiles renseignements, notamment sur la prégnance de la notion de développement et sur les notions qui ont pu, un temps, lui faire concurrence.

Issue des interrogations, véhiculées par les organismes internationaux, sur le développement des sociétés humaines, l'expression de *développement durable* se construit en notion à partir de l'influence de plusieurs courants de pensée, ce qui traduit la diversité de ses sources intellectuelles, mais aussi celle des notions « concurrentes » vis-à-vis desquelles l'expression de *développement durable* s'est imposée. Schématiquement, on peut identifier trois courants initiateurs de la construction de la notion³. En premier lieu, il faut citer les réflexions menées dans les années 70 sur la pertinence du maintien de la croissance économique et sur la volonté d'instaurer un autre développement. De là s'imposera l'idée, clef de voute du *développement durable*, d'une nécessaire distinction entre la croissance, phénomène purement quantitatif, et le développement, qui prend également en compte la dimension qualitative du changement. En deuxième lieu, l'influence viendra également, à partir du début des années 80, des réflexions des naturalistes et des écologues sur la nécessité de concilier le développement des sociétés humaines avec les objectifs de conservation de la nature, puis de gestion des ressources naturelles, en vue notamment du maintien des conditions de reproduction des systèmes. La notion de « croissance durable » sera ainsi mise en avant dans certaines de ces réflexions. Enfin, une synthèse de ces deux traditions intellectuelles sera proposée dans certains programmes internationaux à travers la notion d'« écodéveloppement », destinée à affirmer le principe d'une conciliation possible des objectifs de développement et de

2. À défaut d'une définition précise de la notion, M. Jollivet préfère parler d'un « paysage sémantique » constitué de quatre termes : l'environnement, le principe de précaution, le patrimoine, l'éthique. M. Jollivet, 2001, « Le développement durable : notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride », dans M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier (Nature, science et société), p. 100.

3. Pour une présentation détaillée de ces courants, voir F.-D. Vivien, 2001, « Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps », dans M. Jollivet (dir.), *op. cit.*, p. 19-55.

respect des contraintes écologiques. L'expression *sustainable development* sera finalement retenue, mais ces différents courants auront alimenté par leur réflexion la construction de la notion de *développement durable*.

Cette histoire met en lumière le rôle que cette notion joue dans le renouvellement de la pensée sur le développement économique, en réinterrogeant, non sans difficultés d'ailleurs, le caractère normatif de ce développement, et en posant clairement la question de la durée (référence à « l'intergénérationnel »). Sa large diffusion ne doit pas masquer les multiples difficultés attachées à son usage, qui tiennent autant à sa définition qu'à son application et à sa traduction en opérations, notamment au niveau local.

La focalisation sur cette notion et le caractère mondial des problèmes d'environnement entretiennent l'illusion que le discours sur l'environnement s'est imposé selon une logique descendante, et a-territoriale, à partir des organismes internationaux. Le volontarisme des collectivités locales au niveau international invite à nuancer cette impression. L'exemple du territoire de l'agglomération dunkerquoise⁴ montre, de surcroît, que ce discours peut s'enraciner dans une proximité et une dynamique de territoire construites à partir des logiques territoriales d'acteurs. La mobilisation de la notion d'*environnement industriel* au début des années 90 à des fins d'intégration de la contrainte environnementale dans le discours et les opérations de la production territoriale a constitué un cadre contractuel, dont l'influence sur les modalités de réception de la notion de *développement durable* n'est pas négligeable. L'analyse portera sur l'usage par les acteurs de l'agglomération dunkerquoise depuis le début des années 90 de notions relatives à la prise en compte des contraintes liées à l'environnement, et singulièrement des notions d'*environnement industriel* et de *développement durable*.

Celles-ci occupent en effet une place centrale dans le discours des acteurs de l'agglomération, depuis le début des années 90. Leur mobilisation par les acteurs locaux renvoie d'abord à une stratégie de rupture par rapport aux modalités précédentes du développement économique local, bâti jusqu'à cette date autour de l'implantation imposée d'une firme évo-

4. On entend ici par « agglomération dunkerquoise » le territoire couvert par la Communauté urbaine de Dunkerque, soit 18 communes et 208 000 habitants au dernier recensement.

lant dans le secteur de la sidérurgie et écrasant de son importance l'ensemble de l'économie locale. Le dialogue amorcé alors entre l'économie et l'environnement se déploie dans le cadre d'une défense de l'industrie comme activité dominante, mais dans un souci de renouvellement des modalités de développement économique du territoire. La référence à ces notions se situe également dans la continuité des opérations engagées dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire depuis les années 80, en rupture vis à vis d'un façonnement du territoire de l'extérieur constaté dans les années 60. Dans ce domaine, la notion de *développement durable* sera invoquée comme «un prétexte pour conduire le changement, c'est-à-dire à la fois modifier les structures mais aussi modifier les mentalités et les modes de travail», une manière de «penser la transversalité»⁵.

Notre objectif n'est pas tant de nous livrer à une analyse sémantique que de nous intéresser à l'évolution, dans le discours local, du contenu des rapports entre développement économique local et contraintes de l'environnement, consécutives au passage d'une notion à l'autre. Ce qui est en jeu dans cette évolution, c'est tout autant la question du lieu de production des normes dans les relations entre les acteurs (quelle proximité ?) que celle de la définition d'une articulation entre la continuité du développement et le respect de l'environnement.

Le corpus sur lequel s'appuie cette réflexion est constitué principalement des documents ayant accompagné depuis le début des années 90 la production urbaine au sein de l'agglomération, qui ont représenté les supports explicites de l'action collective des acteurs locaux dans le développement du territoire depuis cette date. Ces documents sont les suivants :

- La *Charte pour la qualité de l'environnement*, Dunkerque, 1990.
- Le *Projet d'agglomération* et le *Contrat d'agglomération*, Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), 1991.
- Le *Schéma d'environnement industriel*, CUD, Chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque, Port autonome de Dunkerque, 1993.
- Le *Contrat d'agglomération*, CUD, 1994.

5. O. Ratouis et M. Segaud, 2000, *Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ? Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement*, Plan urbain construction et architecture, Institut des mers du Nord, p. 10. Voir également O. Ratouis et M. Segaud, 2002, « De la "maîtrise d'ouvrage" au "collectif d'énonciation" : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale locale », *Espace et société. Maîtrise d'ouvrage, commande, projet*, n° 105-106.

- Le *Projet d'agglomération 2000-2010*, Agence d'urbanisme de Dunkerque, 2000.
- Le *Projet d'agglomération 2000-2015*, CUD, 2000.
- Le *Contrat d'agglomération 2000-2006 (version provisoire)*, CUD, 2000.

La notion d'*environnement industriel* : une contractualisation locale des rapports économie- environnement dans le discours et les opérations

C'est par la notion d'*environnement industriel* que la prise en compte des contraintes environnementales dans les documents de la production territoriale de l'agglomération s'est progressivement imposée à partir du début des années 90. Il faut de ce point de vue parler d'un processus de construction du sens de la notion dans le discours local, au travers de trois documents successifs, dont les statuts et l'importance sont relativement inégaux. La notion existe certes en dehors du territoire, mais n'est pas d'un usage très répandu⁶. Sa mobilisation au niveau local s'explique à la fois par la situation économique initiale du territoire (forte présence d'industries polluantes et consommatrices de ressources naturelles) et par les objectifs poursuivis. Au fil des différents documents, trois dimensions de cette notion vont émerger et se consolider :

- l'articulation du respect de l'environnement à la poursuite du développement économique ;
- l'institutionnalisation des rapports entre les acteurs ;
- l'importance de la traduction en opérations.

C'est d'abord dans la *Charte pour la qualité de l'environnement* qu'est mobilisée pour la première fois la notion dans le discours local. L'élaboration de ce document date de 1990, et l'objectif était alors de dégager les principes d'une négociation collective locale sur la prise en compte des contraintes environnementales. Le document posait ainsi à la fois la nécessité de considérer le lien irréductible entre l'environnement et le développement économique, en écartant l'idée de compensation, et le caractère central du partenariat entre les acteurs concernés par cette arti-

6. Ce partenariat prendra corps avec la création du « Secrétariat pour la prévention des pollutions industrielles » (SPPPI).

culaton⁷. Il définissait également les thèmes de réflexion et d'actions couverts, à savoir « la lutte contre les pollutions et nuisances, la gestion et l'élimination des déchets, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et paysages, l'amélioration du cadre de vie industriel, rural et urbain, la prise en compte du risque technologique » (Charte, 1990). Les acteurs locaux, y compris les entreprises, pourtant peu réceptives à ce type de contraintes, choisissaient ainsi de se fixer des règles relativement à la prise en compte des contraintes environnementales et à la qualité de vie. Cela se traduira par exemple par la fixation de seuils maxima de pollution de l'air par les entreprises. Le processus de construction du sens de la notion franchit un pas supplémentaire avec son intégration dans le *Projet d'agglomération* de 1991 et son positionnement par rapport à une politique générale de territoire.

En premier lieu, la notion d'environnement industriel est mobilisée comme élément structurant au service d'une reconquête par les acteurs locaux de la maîtrise du développement économique, en rupture avec l'histoire économique récente marquée par l'emprise d'une firme dominante sur le développement économique local. En associant cette reconquête à l'évolution vers la « qualité » du développement, « la capacité à promouvoir un développement industriel maîtrisé » est ainsi consubstantielle d'une politique qui privilégie la qualité sur le développement quantitatif, donnant toute son importance à la maîtrise des facteurs de l'amélioration de la qualité de vie.

Mais l'intérêt du document se situe également dans la réflexion sur les conditions d'une mise en opérations qu'il propose, notamment à partir de la distinction entre la notion d'*aménagement industriel* et celle d'*environnement industriel*. La première s'inscrit dans une volonté d'améliorer l'attractivité du territoire dans le cadre d'une stratégie de prospection et d'accueil des entreprises, appréhendée ici uniquement sous l'angle de la localisation : il s'agit de donner une cohérence à la recherche d'entre-

7. Il faut évoquer par exemple la création en 1990 de l'Ineris (Institut national de l'environnement industriel et des risques). O. Godard, par ailleurs, parle à propos de l'environnement industriel d'un « univers peuplé de normes techniques, de procédures administratives, d'autorisations et de processus fonctionnels agencés par une organisation hiérarchique », ce qui explique pourquoi l'économie de l'environnement industriel est un « champ difficile à discipliner, aussi bien en pratique, qu'en théorie » (1993, « Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés », *Insee-Méthodes*, n° 39-40, Paris, Insee).

prises pouvant s'installer sur le territoire (diversification des secteurs d'activité, équilibre grande entreprise/PME, répartition harmonieuse des entreprises sur le territoire), notamment par le biais d'une fixation des procédures afférentes à la localisation des activités, en liaison directe avec les contraintes liées au respect de l'environnement.

La seconde s'inscrit dans une perspective dynamique d'institutionnalisation des rapports entre les acteurs sur cette question du respect de l'environnement, comme l'indique la référence à la « création d'une technopole de l'environnement ». Au delà d'un indéniable positionnement marketing, cette référence renvoie également à une réelle volonté de définir les modalités d'un renforcement des relations entre les acteurs, portant tout autant sur les conditions d'engagement des acteurs locaux pour le respect de l'environnement (charte de qualité sur les droits et devoirs de chacun) que sur la mise en place d'une dynamique d'échanges entre les acteurs du secteur de l'environnement (structure de recherche et de transfert de technologie, ouvertures de formations dans le domaine de l'environnement, constitution d'un tissu d'entreprises travaillant dans le domaine de l'environnement).

La première étape dans la mobilisation de la notion d'*environnement industriel* repose donc sur une distinction nette entre la dimension de localisation et une approche de la combinaison du développement économique et de l'environnement, qui participent néanmoins, l'une et l'autre, d'une même volonté d'inscrire la prise en compte des contraintes environnementales dans la négociation collective. Par rapport à l'*aménagement industriel*, l'*environnement industriel* est ainsi défini comme un domaine (la lutte contre la pollution) dans lequel pourrait s'exprimer en permanence une combinaison évolutive des rapports entre les acteurs concernés, sur les bases d'une véritable dynamique de coopération et de concertation.

On peut considérer que le processus de construction du sens de la notion d'*environnement industriel* par les acteurs locaux s'achève avec l'élaboration en 1993 du « Schéma d'environnement industriel »⁸. Entre 1991 et 1993, le processus de gestation de la notion s'est poursuivi, comme en témoigne l'évolution sémantique observée entre la référence

8. Commandité par la Communauté urbaine de Dunkerque à l'Agence d'urbanisme, avec des financeurs très variés (État, Région, acteurs locaux), ce document n'a pas d'équivalent en France. Il est annoncé dans les documents situés en amont de son élaboration, et cité systématiquement comme document de référence dans la production urbaine postérieure (Contrats d'agglomération de 1994 et 2000).

au *Schéma d'aménagement industriel* présente dans le *Projet d'agglomération* de 1991, celle de *Schéma industriel de l'agglomération* dans le *Contrat d'agglomération* de 1991, et le *Schéma d'environnement industriel* effectivement réalisé. Ce dernier consacre les trois objectifs fixés au début du processus de mobilisation de la notion : s'attacher à la définition du contenu de l'articulation entre le développement économique et le respect de l'environnement, définir les conditions d'une institutionnalisation des rapports entre les acteurs, et réfléchir à la traduction en opérations d'aménagement.

Le document réaffirme la prééminence de l'industrie au sein du tissu économique local et de sa dynamique, et affirme explicitement que le développement économique doit s'articuler à une « stratégie locale de l'environnement », présentée comme l'un des axes du développement industriel et constituée de trois dimensions principales :

- la qualité de vie et de travail (*environnement industriel*) et l'attractivité du territoire (paysage, risques technologiques, nuisances) ;
- le développement des formes de partenariat entre les acteurs concernés (prévention et recherches dans la lutte contre la pollution, comme pratiques intégrées dans le cadre des processus de production, en vue de constituer un « secteur de l'environnement ») ;
- la réaffirmation du dispositif d'acteurs assurant la gestion des procédures de concertation et de suivi dans le domaine de l'environnement industriel.

Si l'accord des acteurs locaux se réalise sur cette notion d'environnement industriel, c'est également parce que ce document parvient à concrétiser la traduction en opérations. C'est essentiellement au travers de la réflexion sur l'aménagement industriel et de la présentation des modalités concrètes de maîtrise par les acteurs locaux du respect de l'environnement que s'exprime alors dans le document la dimension opérationnelle. L'énoncé de règles et de normes et la mise en place de procédures de négociation collectives constituent le point de départ de cette mise en opérations. En ce qui concerne l'*aménagement industriel*, les références à l'organisation de l'espace industriel et à ses rapports avec l'espace urbain abondent : « consommation d'espace propre à chaque entreprise, en fonction du type d'activité », « risque vis-à-vis de l'insertion de l'entreprise au sein du tissu urbain », « respect des impératifs en termes de paysage et de dessertes », réalisation « d'espaces de transition » destinés aux PME-PMI, dans l'optique de la constitution d'un « grand site industriel dunkerquois ».

L'ensemble de la réglementation locale afférente à la localisation des activités économiques est réuni dans l'énoncé d'un « protocole de gestion des implantations industrielles », qui se concrétise par la rédaction d'une charte partenariale et locale d'aménagement industriel. En examinant le document, on peut parler d'une véritable réappropriation par les acteurs locaux des conditions d'acceptation et de localisation des implantations à partir de la prise en compte des objectifs locaux, à destination tant de la population locale (meilleure transparence de l'information) que des entreprises (aide à la décision auprès des porteurs de projet sur les choix d'implantation).

Au total, la notion d'*environnement industriel* a permis aux acteurs de l'agglomération dunkerquoise d'investir progressivement la question complexe de l'articulation du développement économique avec le respect des contraintes liées à l'environnement. La notion témoigne d'une volonté profonde de faire émerger l'idée d'un développement du territoire inscrit dans la consolidation du patrimoine local. Elle renvoie en effet à la mobilisation de la culture commune des acteurs locaux pour la maîtrise de ce développement, tout autant qu'elle pose, en des termes certes incomplets, le problème de la coexistence du système socio-économique avec la survie du système naturel et la limitation des ressources naturelles. En outre, la notion réintroduit indirectement la question de l'inscription dans la durée de ce développement, en posant notamment le problème de la coordination temporelle entre les acteurs publics et privés, mis en jeu par l'intégration des entreprises dans ce processus.

Bâti autour de la notion d'*environnement industriel*, ce discours local se trouve confronté dans la deuxième moitié des années 90 à l'emprise croissante de la notion de *développement durable*. Cette évolution se manifeste d'abord dans les faits. Les acteurs locaux choisissent en effet de s'inscrire pleinement dans le mouvement international en faveur du développement durable, comme en témoignent l'adhésion de la Communauté urbaine à la charte d'Aalborg et le prix européen des villes durables en 1996, prolongés par la signature d'Agendas 21 locaux tant au plan collectif (Communauté urbaine de Dunkerque) qu'au plan individuel (ville de Grande Synthe), et intègrent logiquement la notion dans les documents de la production urbaine⁹.

9. Les communes signataires de la Charte des villes européennes pour la durabilité (dite « Charte d'Aalborg », élaborée en 1994) s'engagent à présenter et mettre en œuvre un

La montée en puissance de la notion de *développement durable*

S'engageant assez rapidement dans la logique de la notion, les acteurs locaux se sont trouvés confrontés aux problèmes inhérents à cette notion, tenant notamment à la question du rôle du projet politique vis-à-vis du développement économique.

De manière générale, en effet, le *développement durable* réintroduit la question de l'action possible sur le développement. Le développement économique, présenté de manière traditionnelle comme un processus obéissant à ses propres lois, ne s'articule en effet pas spontanément à des contraintes traduisant les exigences de l'environnement. Si l'on situe ce questionnement dans le thème général des rapports de l'homme avec la nature, la notion de développement durable évoque la possibilité que l'intervention humaine, sous la forme d'une volonté politique destinée à amener le développement vers les normes fixées, puisse entrer en contradiction avec le caractère naturel de ce développement. Cette question se manifeste notamment à propos de la conciliation de ses trois dimensions constitutives.

Mais la notion de développement durable pose également la question de la construction de la norme, tant du point de vue des acteurs que de celui de la procédure relative à cette construction¹⁰, comme on va le voir avec notre exemple local. Faute de réflexion sur ce qui peut faire le lien entre l'agir et la connaissance, c'est-à-dire les normes, le risque existe alors, comme le souligne J. Theys, de voir se multiplier «les pratiques sans théories et les théories sans pratiques»¹¹.

L'analyse des documents de la production urbaine révèle un réel tâtonnement des acteurs de l'agglomération dunkerquoise sur cette notion,

«Agenda 21 local», déclinaison locale des principes et recommandations adoptés lors du Sommet de la Terre de Rio, en 1992.

10. Selon M. Jollivet, «la norme ne peut pas être considérée comme l'incarnation pure et simple de l'idée que veut exprimer la notion mais apparaît plutôt comme le produit d'une confrontation de points de vue, d'intérêts, de systèmes de valeurs» (*op. cit.*, p. 106).

11. J. Theys, 2000, «Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments», dans S. Wachter, *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, Paris, Éditions de l'Aube, p. 242-243.

renforcé sans doute par des interprétations différentes. De toute évidence, ceux-ci sont désarmés face à cette notion, dans la mesure notamment où elle remettait en cause leur approche de l'environnement. De manière générale, il ressort des différents documents une réelle volonté de mise en cohérence du local avec des préoccupations se manifestant à un niveau global. Ainsi le projet d'agglomération élaboré par la Communauté urbaine de Dunkerque évoque-t-il le prolongement des engagements internationaux (Conférence de Rio et Charte d'Aalborg) et nationaux (Loi Voynet) réalisé par l'action locale pour la durabilité du développement. Ce tournant opéré à partir de l'invocation de la notion de développement durable peut donc s'analyser comme la volonté des acteurs locaux de valoriser une proximité par rapport aux acteurs institutionnels régionaux, nationaux, voire internationaux. L'influence de l'extérieur du territoire a joué ici un grand rôle¹².

L'analyse du *Projet d'agglomération* élaboré par la Communauté urbaine de Dunkerque révèle l'ambition des acteurs de placer cette notion au cœur du discours de la production territoriale. Elle y est présentée en effet d'entrée de jeu comme élément structurant et cadre englobant de l'action publique territoriale, en associant la durabilité à la notion de modèle de *haute qualité environnementale* :

Aujourd'hui, le projet d'agglomération marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre d'un *développement durable*, lequel doit désormais non seulement constituer le fil conducteur des politiques à conduire, mais aussi devenir le cadre de référence d'un modèle de développement à *haute qualité environnementale, économique et sociale* (*Projet d'agglomération*).

Si les réticences à propos de la notion de *développement durable* semblent donc avoir disparu, l'interrogation porte davantage sur les capacités de cette notion à constituer le point de convergence de logiques d'acteurs. Aussi cette notion semble-t-elle ici mobilisée comme un relais vers une notion d'émanation purement locale qui définit un modèle d'intégration

12. De ce point de vue, il serait intéressant d'analyser l'évolution des notions mobilisées dans le discours de la Communauté européenne pour la prise en compte des contraintes de l'environnement, en s'arrêtant notamment sur le passage de la notion « d'environnement urbain » (Le *Livre vert sur l'environnement urbain*, Commission des Communautés européennes, 1990) à celle de « développement urbain durable » (rapport *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, Commission européenne, 1998).

économie - social - environnement. Plus précisément, il s'agit, à travers la notion de *haute qualité environnementale, économique et sociale (HQEES)*, d'engager le territoire dans les diverses dimensions constitutives du développement durable, portant sur les cinq éléments suivants : les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, la cohésion sociale, la bonne gouvernance, la veille continue sur le respect des principes de la durabilité, (c'est-à-dire de la prise en compte par chaque acteur du territoire des risques et conséquences de ses actes, et l'évaluation des politiques et des interventions.

Dans cette logique, la notion de *HQEES* renvoie ainsi à l'idée d'une concertation des acteurs locaux dans le domaine économique : pour «favoriser un développement industriel et énergétique, à haute qualité environnementale», il est évoqué un travail en commun avec les entreprises pour réduire les pollutions et élaborer un système de gestion environnementale des zones d'activités, «au-delà du schéma d'environnement industriel», dans l'optique d'«une nouvelle étape en matière d'environnement». Dans les secteurs de l'eau, des déchets, et de l'énergie, le document avance également une déclinaison locale de la durabilité, en insistant sur la nécessité de l'utilisation par le territoire des ressources locales, afin d'éviter au maximum la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et d'aider à la maîtrise de la consommation et des dépenses.

De même, la question de l'environnement des entreprises, et plus précisément de l'institutionnalisation des rapports entre les acteurs, s'inscrit également dans le cadre de cette notion de *HQEES*, comme en témoigne la revendication en faveur d'une densification des rapports entre les acteurs économiques, les institutions locales et les acteurs de la recherche, dans le domaine de l'énergie, constitutive d'une véritable filière économique. Encore une fois la confusion est patente entre la prise en compte de l'environnement et la recherche d'un mode de coordination des acteurs qui puisse fonder les bases d'une territorialisation de la dynamique économique.

Dans la proposition de *Contrat d'agglomération 2000-2006*, la tentative des acteurs locaux de mettre en avant une nouvelle notion semble avoir fait long feu. Si l'on note en effet que le développement durable y est toujours présenté comme «outil de cohérence des politiques publiques et cadre de référence pour l'action quotidienne», force est de constater que la notion de *HQEES*, structurante dans le *Projet d'agglomération*, a complètement disparu de l'introduction du *Contrat d'agglomération*.

*mération*¹³. La notion, d'émanation essentiellement locale dans cette acception, n'est plus mobilisée pour exprimer l'inscription des politiques mises en œuvre sur le territoire dans le développement durable, mais retrouve son caractère opérationnel classique: on retrouve ainsi le terme plus commun de *haute qualité environnementale*.

Écartée du *Contrat d'agglomération*, elle réapparaît toutefois dans un processus de réflexion en cours au niveau local, sur les moyens de faire émerger la durabilité des politiques locales, par la formulation notamment d'un idéal dans ce domaine, établi sous différents critères et identifié par la *haute qualité 21*¹⁴. Ce processus révèle la volonté des acteurs locaux de s'approprier, une fois passée la période de réception de la notion, la construction de la normalisation dans le domaine du développement durable, en esquisant une territorialisation du développement durable, portant à la fois sur le sens de la notion pour les acteurs locaux et son application.

*

* *

L'exemple de déploiement dans le temps d'un discours sur l'environnement parmi les acteurs de l'agglomération dunkerquoise révèle la volonté d'un travail permanent sur les notions mobilisées et sur leur traduction possible en opérations. De la notion d'*environnement industriel* à celle de *développement durable*, on peut relever la permanence de l'expression d'un effort de maîtrise du développement économique par les acteurs locaux. Mais les conditions de cette maîtrise, et singulièrement les conditions d'élaboration des normes, ont changé avec cette évolution sémantique. Fondamentalement en effet, la notion d'*environnement industriel* renvoie à une normalisation élaborée par les acteurs locaux dans le cadre de procédures issues de leur culture commune et de leur

13. On peut noter néanmoins que les cinq éléments constitutifs de cette notion d'*HQEES* dans le projet d'agglomération sont repris à l'identique dans le contrat d'agglomération pour définir une «démarche de développement durable».

14. Il s'agit du «processus d'élaboration participative d'une méthode d'évaluation du Contrat d'agglomération au regard du développement durable». La «*HQ 21*» ou *Haute qualité environnementale, économique, participative et sociale* y est définie un peu confusément comme «un objectif idéal en termes de développement durable» (Document de travail, n° 4).

pratique de collaboration, et s'apparente ainsi, du fait de la singularité des normes et de leur mode d'élaboration, à une réelle contractualisation locale. A contrario, la notion de *développement durable* renvoie davantage à une normalisation internationale, dont les liens avec la culture commune locale d'élaboration de la production urbaine sont apparus, dans un premier temps, assez lâches. En ce sens on peut suggérer le passage d'une proximité strictement spatiale à une proximité plus organisationnelle. L'histoire du territoire et de ses acteurs explique sans doute pour partie les tentatives récentes de réappropriation de la notion.

La question complexe de l'articulation du développement économique avec le respect des contraintes liées à l'environnement était abordée, avec la notion d'*environnement industriel*, sous l'angle de la densification institutionnelle des rapports entre les acteurs publics et privés. Avec le *développement durable*, elle paraît plus difficile à traiter, et semble encore faire débat entre les acteurs locaux.