Quelles représentations du développement durable chez les élus des petites communes d'Île-de-France ?

Anne-Solange Muis
Docteur en géographie
Chercheur contractuel, laboratoire Mobilités, réseaux, territoires
et environnement (MRTE), université de Cergy-Pontoise

Akila Nedjar-Guerre
Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication
Laboratoire Mobilités, réseaux, territoires et environnement (MRTE)
Université de Cergy-Pontoise

Extrait de : Sylvie Servain-Courant, Christophe Demazière et Laura Verdelli (dir.), *Formes urbaines et Développement durable*, éd. électronique, Paris, Éd. du Comité des travaux historiques et scientifiques (Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques), 2013.

Cet article a été validé par le comité de lecture des Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques dans le cadre de la publication des actes du 137e Congrès national des sociétés historiques et scientifiques tenu à Tours en 2012.

Le rapport Brundtland (1987)[1] est l'une des étapes les plus marquantes dans l'émergence progressive du concept de développement durable au niveau international. En le définissant comme le moyen de « s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures », il place de fait la conservation de l'homme et de son territoire au cœur des préoccupations politiques et contraint les décideurs à modifier leur appréhension, leur gestion et l'organisation du territoire. Cette caractérisation du développement durable n'est pas sans difficulté dans l'application sur les territoires locaux au vu de l'éventail des différentes thématiques que met en avant le concept.

Cette définition s'appuie sur les principes scientifiques empruntés à l'écologie auxquels s'ajoutent des valeurs éthiques et morales sociétales. C'est en partie cette difficile traduction territoriale et sémantique du concept qui explique la lente application de la notion sur les territoires français. En effet, il y a aujourd'hui autant de représentations et d'interprétations du développement durable qu'il y a de territoires. Nombreux sont les auteurs qui s'accordent à le qualifier de « grand flou sémantique[2] » ou de concept « valise[3] », tout en reconnaissant qu'il apparaît cependant comme « *l'ultima ratio* des politiques d'aménagement[4] ». À cela s'ajoute l'espace sur lequel prend effet le développement durable, qui ne peut se « déployer que dans des territoires et par des territoires. Ils en sont le socle[5] ».

1. L. Gagnon et L. H. Mead (éd.), *Notre avenir à tous*.

2. M. Jollivet (éd.), *Le Développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche* ; F. Besancenot, *Territoire et Développement durable : diagnostic*.

3. F. Mancebo, *Le Développement durable.*

4. S. Watcher (dir.), *L'Aménagement durable : défis et politiques*, p. 3.

5. F. Mancebo, *Le Développement durable*, p. 81.

Perceptions du développement durable, représentations et territorialisation

Le territoire n'est pas neutre, il « est un support de formation de l'identité individuelle et collective, avec des comportements d'agrégation, de ségrégation et d'exclusion », évoque Roger Brunet (1993)[6]. Le territoire est « quelque chose que l'on intègre comme partie de soi et que l'on est donc prêt à défendre[7] » et à revendiquer. La perception d'un territoire et la relation que les acteurs entretiennent avec celui-ci influent sur son organisation, son aménagement, sa gestion et sa protection.

> « Chaque individu possède un mode de relation pratique et idéel à l'espace, qu'il investit, sous forme d'outils, dans son agir et qui contribue grandement à forger celui-ci[8]. »

Par ailleurs, nous pouvons émettre l'hypothèse selon laquelle la représentation que les décideurs ont du développement durable peut conditionner et orienter l'aménagement du territoire. Connaître les représentations que les élus ont de leur territoire et du développement durable emprunte à la sociologie urbaine l'influence qu'exerce l'homme sur son milieu et le milieu sur l'homme. Le territoire influe sur la perception et le comportement des individus, comme la représentation du développement durable oriente les choix politiques, les deux étant liés et indissociables. Ainsi, Chombart de Lauwe (1952) explique qu'« un quartier urbain n'est pas déterminé seulement par les facteurs géographiques et économiques mais par la représentation que ses habitants et ceux des autres quartiers en ont[9] » ; c'est-à-dire la façon dont les populations vont s'approprier le territoire, le revendiquer et s'identifier à celui-ci. Depuis 1992 et la conférence de Rio, les collectivités territoriales sont chargées de mettre en place le développement durable sur leur territoire, et ce à toutes les échelles. Appliquer la durabilité sur un territoire suppose d'y inscrire les populations et de favoriser leur développement pérenne[10]. Les rôles du décideur et de l'aménageur sont importants dans l'inscription des populations sur leur territoire, et la territorialisation de celle-ci passe par la mise en œuvre d'un territoire de vie attractif et d'une qualité de vie correspondant aux attentes et besoins de la population en place. Maintenir la qualité de vie d'un territoire suppose, pour les décideurs et aménageurs, d'être à l'écoute des attentes et des besoins collectifs et de parvenir à faire évoluer le territoire en fonction des souhaits et désirs des habitants. La territorialisation prend effet par l'implication de l'individu à la vie politique locale, notamment *via* la démocratie participative. La participation se définit « comme l'engagement du public dans le processus de prise de décision d'une organisation[11] ». Elle peut être entendue comme étant la « capacité de simples citoyens à se mobiliser, à résister, à interpeler les autorités[12] ». Elle se réalise à travers une implication plus ou moins directe de l'acteur à l'action publique. Comme le souligne Loïc Blondiaux (2008), « le détour par l'écoute des citoyens se donne comme une figure obligée de l'action publique et comme un nouvel art de gouverner[13] », qui ne peut

6. R. Brunet, R. Ferras et H. Théry, *Les Mots de la géographie : dictionnaire critique*, p. 480.

7. *Ibid*.

8. J. Lévy et M. Lussault (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux : géographies à Cerisy : 1er colloque international de Géographie tenu à Cerisy-la-Salle, des 25, 26, 27, 28 et 29 septembre 1999*, p. 25.

9. P.-H. Chombart de Lauwe, *Paris et l'agglomération parisienne.*

10. F. Mancebo, *Le Développement durable ;* A.-S. Muis, « Application locale des politiques de développement durable sur les territoires français, vers une cohérence territoriale ? ».

11. P. André, C. E. Delisle et J.-P. Revéret, *L'Évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, p. 207.

12. L. Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, p. 5.

13. *Ibid.*, p. 6.

plus être occulté par les décideurs, d'autant plus dans une perspective de développement durable appliqué à leur territoire.
Connaître les représentations et les perceptions des élus à la fois sur leur territoire et sur la notion de développement durable permettra de mieux appréhender les difficultés et les freins à la mise en œuvre du concept et d'aider à la recherche d'outils adéquats pour la mise en œuvre du développement durable à l'échelon local.
Par ailleurs, les représentations que les élus se font du développement durable peuvent permettre de redéfinir le concept à partir de l'usage qui en est fait à l'échelon local. Ainsi, nous pouvons supposer que, selon la perception que les élus se font du développement durable, son application prendra des formes différentes et pourra aller d'une série d'actions ponctuelles d'aménagement (bâtiments et habitat, transport, environnement, etc.) à une approche stratégique globale (Agenda 21 communal, intercommunal, charte de développement, etc.) en passant par la gestion de certains services urbains (gestion des déchets, de l'eau, etc.). Ainsi, dans l'analyse d'un territoire, il est nécessaire de se pencher sur les causes de l'évolution des constructions et aménagements territoriaux et de remonter aux origines des décisions, pour mieux comprendre les choix établis. « La représentation de leur territoire […] est un des éléments de la production de stratégie[14] ». La représentation que l'on se fait des choses se répercute sur nos choix et nos actions : « On agit en fonction des représentations que l'on se fait de la réalité, que celle-ci ait été perçue ou seulement imaginée[15]. » C'est pourquoi il est important de la prendre en compte dans l'analyse d'un territoire et des aménagements qui ont été entrepris. S'attarder sur la notion de représentation nécessite de faire appel aux sciences sociales et à la psychologie de l'espace et de l'environnement, traitée en partie par des auteurs comme Abraham Moles (1992)[16], Gabriel Moser et Claude Levy-Leboyer (1980)[17], ou encore Jacques Lévy et Michel Lussault (2000)[18] pour ne citer qu'eux. En nous appuyant sur la définition d'Edgar Morin (1989)[19], nous entendrons la représentation comme la projection sur un territoire de la perception d'une chose, d'un espace ou d'un concept qui est reconnu par un individu, capable d'identifier et de s'approprier cette chose, cet espace ou ce concept.
Actuellement, rares sont les études et les enquêtes qui renseignent sur les représentations du développement durable chez les élus de France. Les recherches sont davantage concentrées sur la perception que les citoyens ont du développement durable, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux, ou bien concernent l'application du développement durable et mettent l'accent sur les démarches et les méthodes utilisées par les acteurs du territoire, en tentant d'en réaliser l'exhaustif et difficile inventaire[20]. Par ailleurs, la bibliographie disponible sur le sujet est pauvre et, à l'exception de quelques auteurs qui se risquent sur le sujet, comme Nathalie Lahaye (1999)[21] et Aurélien Boutaud (2005)[22],

14. B. Corbineau, « Stratégie territoriale des collectivités locales dans la société en réseau, aspects sociaux, stratégiques et politiques », p. 10.

15. R. Brunet, R. Ferras et H. Théry, *Les Mots de la géographie*…, p. 428.

16. A. Moles, « Vers une psycho-géographie ».

17. G. Moser et C. Lévy-Leboyer, *Le Dialogue décideurs-chercheurs en matière d'environnement : le cas des recherches françaises sur le bruit et la pollution atmosphérique*.

18. J. Lévy et M. Lussault (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux*…

19. E. Morin, *La Connaissance de la connaissance*, t. I, *Anthropologie de la connaissance*, p. 15.

20. À titre d'exemple, nous pouvons citer l'enquête BMJ Ratings, en partenariat avec l'Association des maires de grandes villes de France et le Comité 21, publie une étude intitulée « Le développement durable dans les grandes villes et grandes agglomérations en 2010 » (en ligne : www.grandesvilles.org/thematiques/developpement-urbain-durable/dud-enquete-developpement-durable-grandes-villes-agglomerat).

21. N. Lahaye, *Gouvernance territoriale et Espaces d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial*.

22. A. 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 ».

peu d'études à proprement parler sont spécifiques au traitement des représentations du développement durable par les élus de France. Toutefois, certaines recherches plus larges permettent d'alimenter le questionnement autour de ces sujets. C'est le cas notamment de l'enquête menée par l'Union européenne en 2002, sur la « Perception du développement durable et préoccupations environnementales des Européens[23] », ou encore celle menée par l'agence conseil en communication et en développement durable Comonlight, qui publie les résultats d'une étude menée en avril et mai 2011 sur l'évolution des rapports des Français au « développement durable[24] ». Cette enquête montre qu'en général, les Français ne sont pas prêts à adopter les mesures suffisantes pour passer concrètement à l'application du développement durable. Par ailleurs, l'enquête souligne l'échec des campagnes de sensibilisation et de communication sur le sujet. À cela s'ajoute une étude récente menée pour la société Général Electric intitulée « Observatoire 2010 des élus et villes durables[25] », qui traite de la perception de la ville durable chez cinq cents élus de France. Elle montre que les élus associent le développement durable à l'environnement. Cette tendance est également confirmée par l'enquête menée en 2010 par Ekopolis dans le cadre de la préfiguration d'un observatoire sur la représentation et le positionnement des élus municipaux sur les enjeux du développement durable[26]. L'analyse des résultats de cette enquête montre que les élus d'Île-de-France se sentent davantage concernés par des enjeux environnementaux et économiques, touchant à l'organisation, à la gestion et à l'aménagement de leur territoire, que par des enjeux globaux, stratégiques ou humains, comme la gouvernance, la cohésion sociale ou la coopération solidaire. Les démarches choisies par les élus pour mettre en œuvre le développement durable sur leur territoire confirment cette tendance et le choix est porté sur des outils de planification urbaine plutôt que sur des outils de stratégie territoriale comme l'Agenda 21. Ainsi, à titre d'exemple, en 2011 seulement 63 communes sur 1 282 au total en Île-de-France ont mis en place un Agenda 21 local. Par ailleurs, cette enquête révèle une corrélation entre le type de démarche entrepris et la taille de la commune et la tendance, selon laquelle les petites communes de moins de 10 000 habitants, et surtout celles de 2 000 habitants, entreprennent peu, voire pas de démarches de développement durable.

Problématique de recherche

Il est donc intéressant d'interroger l'échelle des petites communes de moins de 10 000 habitants dans l'application du développement durable à l'échelon local, afin de percevoir où sont les blocages à la mise en œuvre du développement durable ou quels sont les outils utilisés pour sa réalisation. En effet, ces communes montrent-elles des difficultés à l'application du concept, ou au contraire s'adaptent-elles à leurs moyens et à leur structure ? S'il y a une absence de démarche de développement durable, celle-ci peut-elle être liée à une appréhension et à des représentations que les élus se font du développement durable sur leur territoire ? La notion de représentation du concept peut-elle être un indicateur potentiel de durabilité ? Par ailleurs, l'application du développement durable est-elle

23. Flash Eurobaromètre 123 (en ligne : http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl123_fr.pdf).

24. Enquête disponible en ligne : www.mediaterre.org/docactu,dGhvbWNvbS9kb2NzLzExMDcyNy1jcA==,2.pdf.

25. Enquête réalisée pour Général Electric et publiée au 1er octobre 2010 (en ligne : www.tns-sofres.com/points-de-vue/FCC7F55183404D17B847FBD1A6DAB19B.aspx).

26. Ekopolis a établi en 2010 un partenariat avec l'université de Cergy-Pontoise et l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF). Afin de lancer la première phase de l'observatoire, une enquête de terrain sur « les représentations des élus sur les enjeux du développement durable » a été élaborée et testée lors des assises de l'association qui se sont déroulées les 14 et 15 avril 2010.

réellement envisageable à l'échelon local ? Dans ce sens, peut-on envisager une échelle pertinente de développement durable, ou bien celui-ci prend-il sens quel que soit l'échelon appréhendé ? C'est pour répondre à ces questions que la recherche s'appuie sur des enquêtes menées auprès des élus d'Île-de-France et s'inscrit dans une démarche de géographie appliquée à cette région. L'Île-de-France a l'avantage de compter 1 034 communes de moins de 10 000 habitants sur un total de 1 282 communes (soit 80 % des communes[27]), outre l'influence démographique et foncière d'une proximité avec la capitale. De même, cette région met en évidence une mixité de communes urbaines, rurales avec leurs intermédiaires, comme les communes périurbaines et de banlieues. Toutefois, il est important de rappeler que le cas de l'Île-de-France ne peut servir de généralisation à l'ensemble de la France, chaque territoire ayant ses spécificités propres.

Approche méthodologique de la recherche

Dans un premier temps, une base de données concernant les 1 034 communes d'Île-de-France de moins de 10 000 habitants a été élaborée en parallèle d'un questionnaire qui leur a ensuite été envoyé (80 % par voie électronique et 20 % par voie postale). Après trois relances informatiques, le total de réponses au questionnaire s'est élevé à cent vingt-deux ; ce qui correspond à un peu plus de 11 % de taux de réponse. C'est la raison pour laquelle l'analyse qualitative et le traitement à plat des réponses ont été renforcés par une analyse multivariée et un traitement cartographique afin de dresser une tendance générale concernant les représentations et les applications du développement durable au sein des petites communes de moins de 10 000 habitants. Les communes ayant répondu à l'enquête se répartissent de façon relativement homogène sur l'ensemble du territoire étudié. Par ailleurs, l'échantillon montre une relative homogénéité du nombre d'habitants avec une majorité de communes entre 500 et 1 000 habitants et entre 2 000 et 5 000 habitants, ce qui paraît normal au vu de la moyenne en Île-de-France qui est de 1 800 habitants pour l'ensemble des 1 034 communes de moins de 10 000 habitants. De plus, l'échantillon présente 60 % de communes de moins de 2 000 habitants, ce qui montre une légère dominance des communes dites « rurales » par rapport aux communes urbaines. De même, 95 % des communes qui ont répondu au questionnaire appartiennent à une intercommunalité. Le profil des enquêtés révèle que, sur les cent vingt-deux questionnaires envoyés, 60 % ont été remplis par des maires, 30 % par des adjoints au maire, les 10 % restant se répartissant entre des conseillers municipaux délégués à l'environnement ou au développement durable, des agents responsables de l'environnement ou des secrétaires de mairie (2 %). L'âge moyen des enquêtés est supérieur à 60 ans et seul 2 % des élus interrogés ont entre 20 et 40 ans. Par ailleurs, 54 % déclarent avoir une profession en parallèle. Notons que près de 20 % d'entre eux exercent une profession d'agriculteur. L'ensemble de ces éléments, ajoutés au temps que les élus interrogés ont passé dans leur commune, montre un fort ancrage territorial de ces derniers dans celle-ci. En effet, plus de la moitié vit sur la commune depuis plusieurs générations, c'est-à-dire au moins vingt ans, ce qui laisse supposer un attachement important à leur territoire. Cet attachement au territoire peut être un atout comme un handicap dans le développement de celui-ci.

27. 86 % de la population française vit dans des communes de moins de 10 000 habitants (chiffres Insee, 2009).

La signification sémantique du développement durable par les élus

L'enquête est constituée de trente-six questions et de quatre parties variant selon la mise en œuvre (ou pas) du développement durable par la commune. Une partie générale concerne l'identité de la commune, une deuxième porte sur la perception du développement durable et ce qu'ils lui associent comme mots, sens et domaines ; une troisième sur la mise en œuvre de celui-ci ou à sa non-application sur le territoire et une ultime partie renseigne sur l'enquêté (sa profession, son âge, etc.). Les résultats de l'enquête montrent que les élus semblent savoir définir le développement durable, puisque 82 % des enquêtés affirment être en capacité de définir le concept et précisent que celui-ci concerne l'ensemble des thématiques territoriales, à savoir les dimensions environnementale, économique, sociale, culturelle, ainsi que les dimensions politique et territoriale, et ce quel que soit l'échelon territorial considéré. Certains ajoutent également : « Il faut être moteur sur cette problématique. Les collectivités locales ont valeur d'exemple[28]. » Il y a donc une prise en compte « transversale » du développement durable dans la définition donnée par les élus. Cependant, il est important de préciser que les mots évoqués par les enquêtés associent majoritairement le concept à la dimension environnementale (le secteur de l'économie arrivant tout juste derrière). Cette tendance se retrouve également dans d'autres enquêtes et sondages réalisés, comme par exemple l'enquête d'Ekopolis sur « La perception des enjeux du développement durable par les élus d'Île-de-France », ou encore dans des enquêtes de l'Union européenne ou celle de l'Observatoire 2010 « Élus et villes durables » de TNC Sofres[29]. Ainsi, à la question « Que représente pour vous le développement durable ? », les mots qui ressortent le plus souvent sont « environnement, économie, social » (fig. 1). Les termes « environnement et écologie » sont cités par 54 % des enquêtés ayant répondu. Les mots de « biodiversité » et « nature » reviennent pour 30 % des enquêtés et *a contrario* le mot « climat » n'est cité que dans trois questionnaires et le mot « paysage » dans deux d'entre eux (fig. 2). Dans le volet « économique », les mots « économies, gestions et techniques énergétiques » correspondent également à 30 % des sondés, là où les mots « gestion de la production et de la consommation » ne sont évoqués que dans trois questionnaires (fig. 3). À cela s'ajoute un domaine supplémentaire révélé par les mots des élus et qui vient enrichir les trois thématiques classiques du développement durable. Il s'agit de la dimension éthique et du comportement sociétal intégrés dans la notion de développement durable. Dans cette thématique secondaire, les mots de « futur(es) (générations) » sont évoqués par 17 % des enquêtés et « avenir de la planète » reviennent assez souvent et montrent l'inquiétude que les élus peuvent avoir quant au devenir des territoires (fig. 4). Par ailleurs, des termes comme « participation », « solidarité », « respect » sont régulièrement cités et indiquent que les élus ont connaissance et conscience du volet éthique qui est rattaché à la notion de développement durable. En revanche, le mot de « besoin », souvent associé au développement durable car évoqué dans la définition du rapport Brundtland de 1987, n'est mentionné qu'une seule fois et certains domaines sont écartés, comme celui du changement climatique ou encore de la culture, ces derniers n'étant jamais, sauf une fois, associés à la notion de développement durable.

28. Élus d'une commune de 115 habitants dans la Seine-et-Marne.

29. Résultats de l'enquête disponibles en ligne : www.notre-planete.info/actualites/actu_2526_sondage_maires_villes_durables.php.

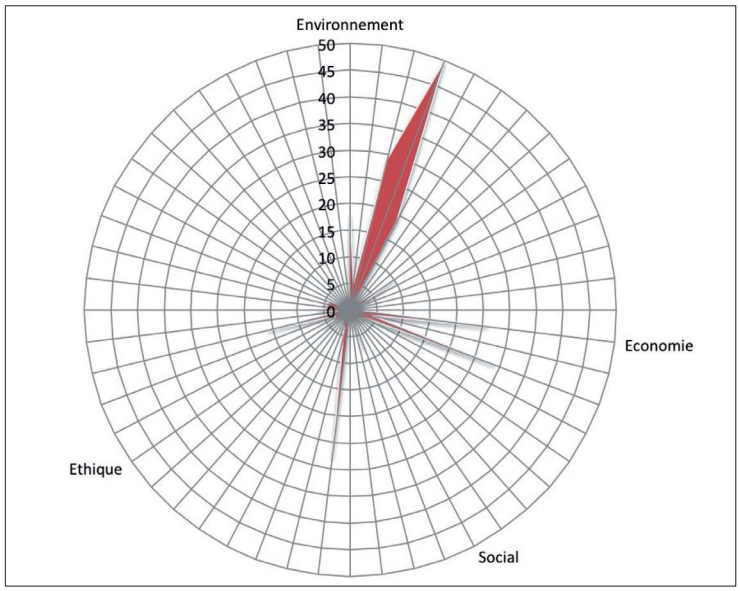

Fig. 1. – *Champ lexical des mots donnés par les élus des petites communes de moins de 10 000 habitants en Île-de-France pour évoquer le développement durable (© A.-S. Muis).*

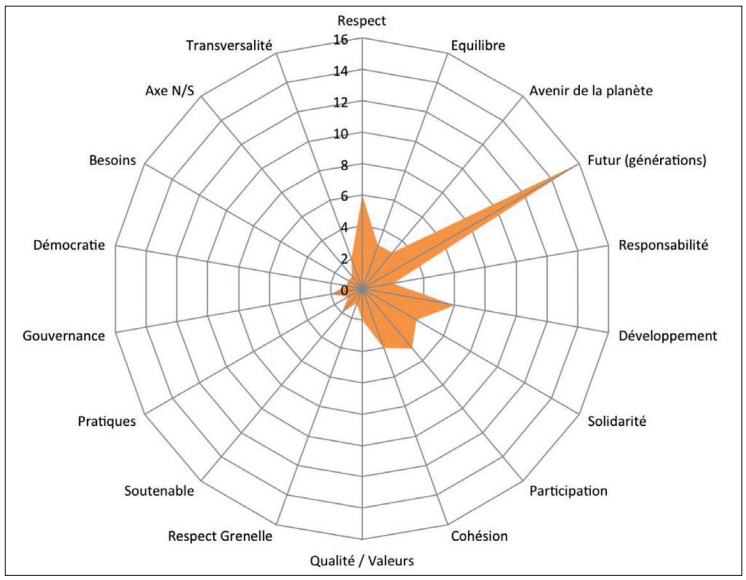

Fig. 2. – *Mots des élus se rapportant au domaine de l'éthique (© A.-S. Muis).*

Sources des connaissances et rôle de l'information

Cette compréhension et cette connaissance du développement durable questionnent l'information que les élus peuvent avoir sur la notion et pose la question de l'origine de leur connaissance. Les élus ont-ils reçu une formation ou la connaissance qu'ils ont du développement durable est-elle liée à la diffusion et la sensibilisation globale faites sur ce sujet ? L'enquête révèle qu'à peine un tiers d'entre eux appartient à un réseau de communication ou d'information sur le développement durable. Malgré cette implication

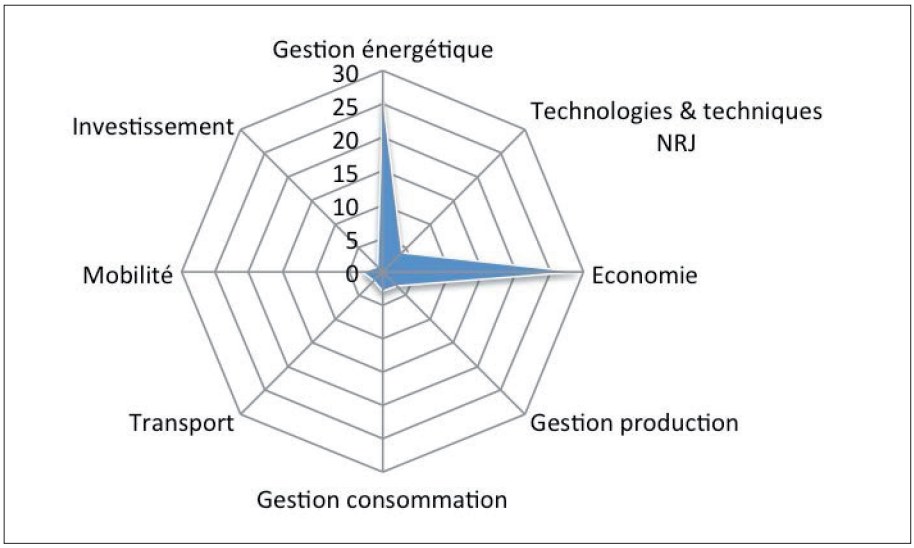

FIG. 3. – *Mots des élus se rapportant au domaine de l'économie (© A.-S. Muis).*

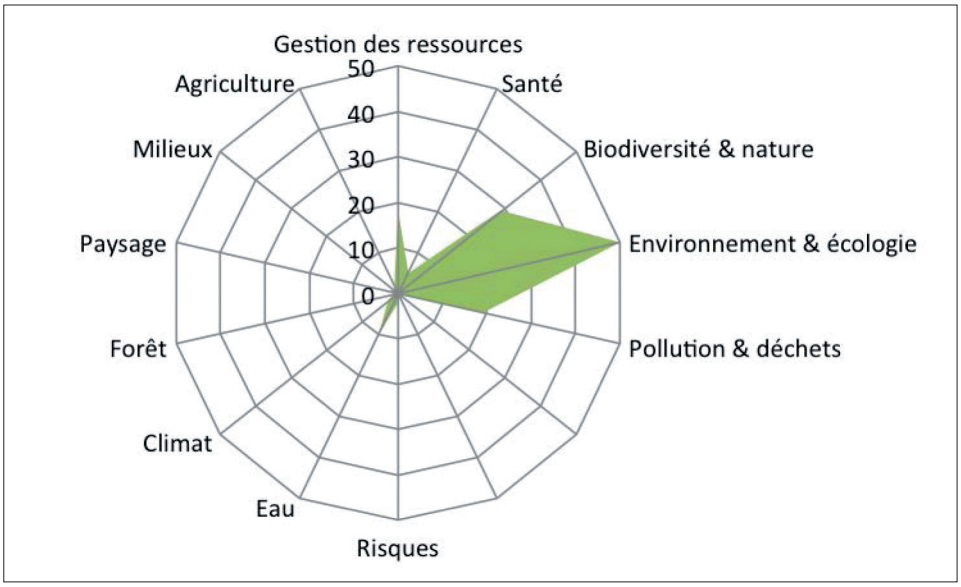

FIG. 4. – *Détail des mots se rapportant au domaine de l'environnement (© A.-S. Muis).*

présente chez certains, les deux tiers des élus interrogés estiment qu'il n'y a pas assez d'information autour du développement durable, ou que celle-ci est peut-être mal utilisée. Bien qu'ils soient en mesure de comprendre la signification du développement durable, les élus semblent demandeurs d'exemples concrets de mise en œuvre du développement durable sur d'autres territoires, comme si le concept leur paraissait encore flou et difficile à appliquer. Leurs attentes en matière d'outils d'information sur le développement durable portent majoritairement sur les visites de terrain et les réseaux d'échange concernant les bonnes pratiques déjà mises en place. C'est ce que nous pourrions nommer l'effet d'exemplarité, pour reprendre un terme de Bertrand Zuindeau (2000)[30], c'est-à-dire la diffusion

30. B. Zuindeau (dir.), *Développement durable et Territoire.*

et l'application progressive du développement durable du bas vers le haut, où les expériences entreprises dont les résultats sont bénéfiques incitent d'autres collectivités à mettre en œuvre des actions similaires. Les élus semblent souhaiter également que les outils multimédia se développent davantage, comme les plates-formes web, les sites Internet ou encore les moyens de diffusion permettant de sensibiliser un plus large public. Certains moyens existent déjà, comme la chaîne de télévision Internet « MediaTerre » (information mondiale sur le développement durable) ainsi que la Web TV « M ta Terre » mise en place par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Cependant, il est probable que ces outils ne répondent pas à leurs besoins, ou qu'ils ne soient pas assez connus par les élus et/ou qu'ils ne permettent pas une accessibilité aisée *via* Internet (ces chaînes télévisées nécessitent l'adsl haut débit, qui n'est pas accessible dans tous les espaces géographiques).

La mise en œuvre du développement durable, entre enjeux et contraintes

Les résultats de l'enquête montrent également une différence d'application du développement durable selon la taille de la commune.
La grande majorité des élus interrogés (64 %) considèrent mettre en œuvre le développement durable sur leur commune, à savoir 20 % de moins que ceux qui témoignent savoir ce qu'est le développement durable. Ce n'est donc pas parce que les élus ont une connaissance du développement durable qu'ils l'appliquent sur leur territoire. Par ailleurs, 82 % des personnes interrogées considèrent que les outils réglementaires et de gestion du foncier permettent de favoriser une approche de développement durable sur leur territoire. Les outils mentionnés sont le plan local d'urbanisme (PLU), le le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que les permis de construire. Rappelons que les plans locaux d'urbanisme sont les outils principaux de mise en œuvre des politiques urbaines à l'échelon de la commune. Anciennement appelés plans d'occupation du sol (POS), ils intègrent depuis la loi Gayssot du 13 décembre 2000[31] relative à la solidarité et au renouvellement urbains, un projet d'aménagement et de développement durable qui oriente le projet communal à partir d'un diagnostic territorial devant prendre en considération le développement durable. Le projet d'aménagement et de développement durable est donc un outil réglementaire de planification devant permettre à la collectivité locale d'intégrer à moyen ou long terme le développement durable dans l'évolution de son territoire. Il est élaboré par la Ville sous la responsabilité du maire. Tous les plans d'occupation du sol devaient passer en plans locaux d'urbanisme à partir du 1er janvier 2006[32]. Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme devront prendre en compte les futurs schémas de cohérence écologique (trames vertes et bleues) et plans territoriaux pour le climat. Depuis le Grenelle II[33], en matière de lutte contre le réchauffement climatique, les plans locaux d'urbanisme (ainsi que les schémas de cohérence territoriale – SCOT – et cartes communales) devront déterminer les conditions permettant d'assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il convient de souligner que cette récente intégration de la problématique du réchauffement climatique ne semble pas être la préoccupation majeure des élus locaux, puisque seulement un enquêté évoque le climat comme enjeu prioritaire pour

31. Loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000, parue au *Journal officiel* du 14 décembre 2000.

32. À la date du 1er janvier 2009, on dénombrait 16 861 plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols approuvés (dont 4 812 en révision), couvrant 45 % des communes, représentant 54,7 millions d'habitants et plus de 300 000 kilomètres carrés. Le nombre de plans approuvés est en augmentation continue : 16 557 en 2008 et 16 284 en 2007 (chiffres du ministère, en ligne : www.developpement-durable.gouv.fr/Site-PLU-Temoins.html).

33. Loi nº 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, applique et territorialise la loi Grenelle I (précédemment adoptée en octobre 2008 et validée le 11 février 2009).

le développement durable. Au-delà de ces outils d'aménagement de l'espace foncier, il semble que les démarches, projets ou actions spontanées et volontaires dans le sens du développement durable soient moins nombreux à être entrepris par les communes. En effet, 30 % des élus déclarent avoir mis en place d'autres outils que ceux cités précédemment et 20 % déclarent en avoir le projet. Ces outils concernent majoritairement la gestion et les services au territoire, c'est-à-dire la gestion de l'eau, des déchets, des transports publics, du réseau énergétique, des infrastructures publiques (écoles, piscines, etc.). Les actions ponctuelles et les projets opérationnels, comme la construction d'un bâtiment nouveau ou la réhabilitation d'un bâtiment ancien, la mise en œuvre d'une piste cyclable, etc., sont également nombreux à être entrepris à l'échelon local. En revanche, les actions stratégiques, comme l'Agenda 21 ou les chartes de développement durable, sont plus marginales. De même, l'échelle d'application du projet laisse envisager que les communes ont délégué majoritairement leurs services urbains à l'intercommunalité et/ou participent à un projet global de développement durable, mais ne s'engagent pas nécessairement individuellement dans une démarche de développement durable. Ainsi, il est remarquable que peu de projets (26 %) portent véritablement sur une démarche stratégique type Agenda 21, charte de développement durable ou d'écologie urbaine, c'est-à-dire sur des démarches intégrant un processus spécifique au développement durable, incluant la transversalité, la participation et la coopération des acteurs et l'évaluation. Toutefois, au sein de ces communes qui se sont lancées ou vont se lancer dans une démarche spontanée de développement durable, l'Agenda 21 et le schéma de circulation douce sont les démarches les plus choisies. Si un bon nombre d'Agendas 21 mentionnent la nécessité d'une évaluation des actions, rares sont ceux qui la réalisent ou l'intègrent dans l'ensemble de la procédure. Cette faiblesse de l'évaluation peut être liée à plusieurs facteurs, comme le manque de temps, de moyens ou encore de connaissances techniques. Le soutien technique et parfois financier des structures publiques (parc naturel régional, Conseil architecutre, urbanisme et environnement, services de l'État), associatives et/ou privées (bureau d'étude) est souvent cité par les élus comme étant indispensable au bon déroulement d'une démarche de développement durable. Cette importance de l'aide extérieure dans la réalisation d'une démarche de développement durable se retrouve également dans les motivations des élus. En effet, au-delà d'un engagement personnel fort (33 %), leur témoignage illustre l'importance des soutiens techniques, méthodologiques, financiers, mais également de la sensibilisation faite par l'État. Par ailleurs, 10 % des élus interrogés expriment le poids des administrés et de leurs attentes dans leur décision politique en faveur du développement durable. L'analyse du profil des communes ayant mis en place une démarche volontaire de développement durable sur leur territoire révèle une taille de communes plus importante, comprenant une large partie des communes de plus de 5 000 habitants et l'ensemble des communes de plus de 7 000 habitants. Réciproquement, 42 % des communes qui n'ont pas mis en place de démarches spontanées de développement durable sont des petites communes comprenant entre 500 et 1 000 habitants. Cela permet de supposer que les communes de moins de 1 000 habitants ont un fonctionnement peut-être spécifique en ce qui concerne l'application du développement durable sur leur territoire et/ou connaissent des freins à sa mise en œuvre. Toutefois, 30 % des communes comprises entre 1 000 et 2 000 habitants ont pour projet de mettre en place une démarche spontanée de développement durable. Il est probable que la taille des structures municipales accompagnant les petites communes soit un frein à la mise en œuvre d'une démarche complète de développement durable. Souvent, le maire et son adjoint se retrouvent à devoir composer avec l'ensemble des outils territoriaux, législatifs et administratifs de la commune et gèrent au cas par cas les priorités sur le territoire. C'est pourquoi, certains élus, à la question : « Quelle fonction occupez-vous ? », répondent : « Toutes. » C'est d'ailleurs ce que révèlent les raisons évoquées par les maires pour expliquer la non-

application d'une démarche de développement durable. En effet, leurs réponses mettent en évidence les problèmes matériels que rencontrent les élus dans la mise en œuvre du développement durable, à savoir un manque de moyens financiers (71 % des réponses), un manque de moyens humains et logistiques (64 %), un problème de savoir-faire et de techniques (43 %), ainsi qu'une difficile traduction du développement durable sur le territoire (36 %). Cependant, tous s'accordent sur le fait qu'il ne s'agit pas de contraintes territoriales et que cela n'est pas dû à leur territoire, mais plutôt à des problèmes matériels et qualitatifs. De plus, 75 % de ces élus ont un emploi principal en plus de leur fonction de maire, ce qui montre la difficulté que peuvent avoir les élus à dégager du temps pour maîtriser l'ensemble des outils territoriaux. À ces problèmes de temps s'ajoute un manque d'information, mais également de motivation personnelle qui s'accompagne d'un découragement face à la complexité et aux contraintes soulevées par la mise en œuvre d'une démarche volontaire de développement durable. D'où le fait que les élus choisissent de s'en tenir à la mise en œuvre des outils réglementaires. Les préoccupations des élus montrent qu'au-delà des contraintes financières et organisationnelles que le développement durable suppose, les inquiétudes vont à l'aménagement et à la gestion au quotidien de leur territoire. Ainsi, si les élus devaient mettre en place une démarche de développement durable, ce ne serait pas une démarche de type Agenda 21, mais une démarche portant sur la gestion et les services au territoire.

Par ailleurs, la non-application du développement durable semble être étroitement liée à des problématiques financières et au manque de moyens techniques et humains, notamment pour ce qui concerne les petites communes de moins de 1 000 habitants. Cette hypothèse, soulevée dans la première analyse de l'enquête d'Ekopolis sur les perceptions des élus sur le développement durable, est confirmée par l'analyse multivariée qui détermine deux classes distinctes de communes, à savoir celles de plus de 1 000 habitants qui parviennent en étant soutenues et aidées, à mettre en œuvre le développement durable et celles de moins de 1 000 habitants qui, *a contrario*, ont des difficultés à l'appliquer, à cause du manque de moyens de leur structure.

En conclusion, nous pouvons souligner que, si les témoignages montrent que les élus semblent savoir définir le développement durable, les moyens, les méthodes et les applications utilisés sont très variables d'une commune à l'autre et d'un élu à l'autre. Cela laisse supposer qu'au-delà de la taille et des moyens de la commune, les élus ne sont peut-être pas convaincus de la faisabilité du développement durable pour leur territoire (tel qu'il est entendu aujourd'hui à l'échelle globale). De même, cela interroge sur le sens même de la démarche stratégique pour cet échelon ; l'Agenda 21 est-il pertinent à l'échelle des petites communes ? Existe-t-il d'autres outils mieux adaptés pour cet échelon, et si oui lesquels ? Autrement, comment sensibiliser les communes à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale de développement durable ?

Les représentations que les élus des petites communes semblent avoir du développement durable montrent qu'ils se projettent un concept difficile à appliquer à leur échelon, notamment au regard du peu de moyens (techniques, humains et financiers) dont ils disposent. Il est certain que la polysémie du terme n'engage pas une simplicité de compréhension et reste un frein à sa mise en œuvre. La question de l'échelle pertinente d'application est intéressante à poser, mais peut-être faut-il également dépasser ce questionnement pour poser celui, plus simple, du contexte territorial. En effet, faut-il parler de développement durable à l'échelon microlocal ? Le développement durable est-il réellement adapté pour des petites communes d'un millier d'habitants ? Sans perdre d'esprit les fondamentaux

sur lesquels il repose, ne faudrait-il pas reconsidérer les ambitions du développement durable à ces échelons locaux et partir du territoire plutôt que du concept ?

Résumé

Le terme de « développement durable » est rapporté à la notion de conservation et place l'homme au cœur des espèces vivantes à préserver. Cette définition, reprise dans le rapport Brundtland, s'appuie sur des principes scientifiques écologiques auxquels s'ajoutent des valeurs étiques et morales. L'émergence de ce nouveau concept n'est pas sans difficulté à traduire à l'échelon local, et c'est en partie cette difficile interprétation territoriale qui explique la lente application de la notion sur les territoires français. Cependant, certains échelons locaux, comme les communes de moins de 10 000 habitants, semblent rester à l'écart dans l'organisation du développement durable et laissent entrevoir une appréciation spécifique du concept à cet échelon. Ainsi, quelle est la mise en œuvre du développement durable à l'échelon des petits communes d'Île-de-France ? Le découpage spécifique de ces territoires et la taille de ces communes peuvent-ils être un frein à la mise en œuvre du développement durable ?

Bibliographie

André Pierre, Delisle Claude E. et Revéret Jean-Pierre, *L'Évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 2003.

Besancenot François, *Territoire et Développement durable : diagnostic*, Paris, L'Harmattan (Entreprises et Management), 2008.

Blondiaux Loïc, *Le Nouvel Esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Éd. du Seuil (La République des idées), 2008.

Boutaud Aurélien, « 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 », thèse de doctorat en science et génie de l'environnement, Saint-Étienne, École nationale supérieure des mines, 2005.

Brunet Roger, Ferras Robert et Théry Hervé, *Les Mots de la géographie : dictionnaire critique*, Montpellier / Paris, É. Reclus / La Documentation française (Dynamiques du territoire), 2005.

Chombart de Lauwe Paul-Henry, *Paris et l'agglomération parisienne*, Paris, Presses universitaires de France (Bibliothèque de sociologie contemporaine), 1952, 2 vol.

Corbineau Bernard, « Stratégie territoriale des collectivités locales dans la société en réseau, aspects sociaux, stratégiques et politiques », dans *JRES 2001 : 4e journées réseaux, Lyon, palais des congrès, des 10, 11, 12, 13 et 14 décembre 2001*, actes du congrès, Lyon, Éd. de l'École normale supérieure, 2001, p. 595-603.

Gagnon Luc et Mead Harvey L. (éd.), *Notre avenir à tous*, Québec, Éd. Lambda, 2005.

Jollivet Marc (éd.), *Le Développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris, Elsevier (Environnement), 2001.

Lahaye Nathalie, *Gouvernance territoriale et Espaces d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial*, Toulouse, université Toulouse I, Laboratoire d'études et de recherches sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux, 1999.

Lévy Jacques et Lussault Michel (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux : géographies à Cerisy : 1er colloque international de Géographie tenu à Cerisy-la-Salle, des 25, 26, 27, 28 et 29 septembre 1999*, Paris, Belin (Mappemonde), 2000.

Lévy-Leboyer Claude, *Psychologie et Environnement*, Paris, Presses universitaires de France (Le Psychologue, 79), 1980.

Mancebo François, *Le Développement durable*, Paris, A. Colin (U. Sér. Géographie), 2006.

Michelin Nicolas, *Attitudes : propos sur l'architecture, la ville, l'environnement*, Paris, Archibooks-Sautereau, 2010.

Moles Abraham, « Vers une psycho-géographie », dans Bailly Antoine, Ferras Robert et Pumain Denise (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1992, p. 177-205.

Morin Edgar, *La Connaissance de la connaissance*, t. I, *Anthropologie de la connaissance*, Paris, Éd. du Seuil, 1981.

Moser Gabriel et Lévy-Leboyer Claude, *Le Dialogue décideurs-chercheurs en matière d'environnement : le cas des recherches françaises sur le bruit et la pollution atmosphérique*, Paris, Éd. de l'université René-Descartes, 1980.

Muis Anne-Solange, « Application locale des politiques de développement durable sur les territoires français, vers une cohérence territoriale ? », thèse de doctorat en géographie, Cergy-Pontoise, université de Cergy-Pontoise, 2008.

Muis Anne-Solange, *Application territoriale du développement durable : de la stratégie à l'action*, Paris, Berger- Levrault (Pratiques locales), 2011.

Wachter Serge (dir.), *L'Aménagement durable : défis et politiques*, La Tour-d'Aigues / Paris, Éd. de l'Aube / Éd. de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Bibliothèque des territoires / Monde en cours), 2002.

Zuindeau Bertrand (dir.), *Développement durable et Territoire*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000.