



HAL
open science

L'action publique entre rhétorique et légitimité: une analyse des politiques locales de développement durable en termes de besoins fondamentaux

Gaël Plumecocq

► **To cite this version:**

Gaël Plumecocq. L'action publique entre rhétorique et légitimité: une analyse des politiques locales de développement durable en termes de besoins fondamentaux. *Économie appliquée: archives de l'Institut de science économique appliquée*, 2013, 66 (2), pp.55-81. hal-00994921

HAL Id: hal-00994921

<https://hal.science/hal-00994921>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action publique entre rhétorique et légitimité : une analyse des politiques locales de développement durable en termes de besoins fondamentaux

Gaël PLUMECOCQ*

Remerciements

L'auteur tient à remercier les relecteurs pour leurs commentaires et conseils d'amélioration du papier. Merci également à Olivier Favereau qui a encadré le travail de thèse dont est issu cet article. Certains des développements doivent beaucoup aux pistes de réflexion suggérées durant ma thèse.

Dans cet article, nous examinons l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques, en particulier dans le domaine du développement durable, reposent sur des modalités rhétorique. En s'appuyant sur le cas des politiques locales mises en œuvre dans la région du Nord-Pas de Calais, cet article insiste sur la nécessité d'apporter des fondements légitimes à cette modalité rhétorique, fondements qui conditionnent son efficacité. Dans cette optique, nous nous appuyons sur une méthode pluridisciplinaire. Les résultats obtenus permettent de dessiner les contours d'une politique de développement durable acceptable qui s'appuie sur deux modalités complémentaires : régulation/incitation et rhétorique.

This paper deals with the ways in which public policies, in particular those aiming at promoting sustainable development, lean on rhetorical modalities. Raising the case of the policies implemented in the Nord-Pas de Calais, it emphasizes that the legitimacy of the rhetorical modality of public policies should be considered, since its efficiency depends on a wide social acceptability. In this regard, pluridisciplinary method has been used. Results enable delimiting a policy of sustainable development that is acceptable and that actually leans on two complementary modalities: regulation/incentive, and rhetoric.

* INRA (UMR AGIR) et LEREPS, gael.plumecocq@toulouse.inra.fr

INTRODUCTION

L'économie politique est un champ d'analyse tendu entre deux positions épistémologiques contradictoires. D'une part, les pratiques politiques (en dehors des périodes électorales) sont assez largement motivées par des ressorts normatifs et idéologiques. D'autre part, l'économie s'est construite comme discipline sur le modèle d'une science de la Nature. Dans son versant « standard » [Favereau, 1989], elle repose principalement sur la fiction d'un marché naturel [Polanyi, 1944], ainsi que sur une hypothèse de rationalité optimisatrice [Arrow, 1974]. Dans cette optique, l'économie politique est traitée sur un mode marchand dans lequel les acteurs politiques font face à des individus rationnels. Au niveau macroéconomique, cette posture se traduit par des modalités d'action budgétaires et/ou monétaires. Au niveau microéconomique, la batterie des leviers de politiques économique reste limitée aux outils incitatifs (taxation, subventions) ou réglementaires. Ces deux derniers apparaissent comme des outils privilégiés en matière de politique environnementale ou de développement durable [Bürgenmeier, 2008]. Plutôt que d'internaliser les aspects idéologiques dans un cadre de rationalité stratégique, nous choisissons, dans le présent article, de considérer que l'économie standard est, elle aussi, sujette à des tensions d'ordres idéologiques [Dixon, 1998, Söderbaum, 1999]. Dès lors, nous considèrerons les modalités non exclusivement économiques des politiques publiques, et en particulier celles mettant en jeu des dimensions d'ordre rhétorique, que nous tenterons de mettre à jour à l'aide d'une méthodologie adaptée.

L'objet de cet article est donc (i) de mettre en évidence le fait que les politiques publiques s'appuient autant (sinon plus) sur des modalités rhétoriques que sur des outils habituels de politique économique, (ii) d'insister sur la nécessité de penser les politiques publiques en termes de légitimité de l'action publique, et (iii) de s'appuyer sur une méthode d'analyse pertinente croisant approches historiques et socioéconomiques. La section suivante présentera le cadre d'analyse dans lequel penser l'économie politique sur le mode de la rhétorique et de la légitimité (Section 1). Ce cadre sera éprouvé à la lumière d'un cas d'étude : celui des politiques locales de développement durable, enjeu manifestement idéologique et normatif. Le cas empirique, ainsi que les méthodes d'analyses seront présentées dans la Section 2. Ces méthodes sont d'abord de nature historique, la légitimité des politiques publiques passant par la mobilisation et la réactivation de valeurs en lien avec le territoire concerné. Elles sont, ensuite, socio-économiques, reposant sur l'analyse d'entretiens menés auprès d'une trentaine d'agents territoriaux ou d'élus des collectivités locales. Les résultats (Section 3) suggèrent l'existence de trois dimensions politiques fondamentales : le recours à la rhétorique comme

modalité d'action publique ; la mise en avant de valeurs partagées au niveau du territoire comme fondement légitime aux politiques ; et de l'appui sur un cadrage territorial plus ou moins stabilisé. La section 4 conclut sur la possibilité d'un changement en profondeur des comportements des divers types d'acteurs, à l'égard du développement durable.

I. POLITIQUE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT DURABLE TERRITORIAL

Dans cette section, nous présentons les divers concepts mobilisés à l'appui des analyses que nous conduirons par la suite. Ces éléments théoriques découlent de l'idée selon laquelle dans certains cas, (i) le libre jeu des intérêts individuels est contraire à l'intérêt général, et (ii) l'intervention de la puissance publiques apparaît comme justifiée afin de promouvoir l'intérêt général. Dans cette conception de la politique, l'incohérence téléologique des intérêts individuels se double potentiellement de celle entre la somme des intérêts individuels et de l'intérêt collectif [Arrow, 1951]. De ce point de vue, la mise en place d'une politique publique peut se formaliser dans les termes du problème principal-agent [Putnam, 1988]¹. Notre thèse consiste à exposer les modalités rhétoriques (au double sens du « faire croire », mais également du « faire-faire ») qui se jouent dans toutes relations principal-agent, ce qui nous conduira à adopter une conception étendue de la rationalité.

I.1. Pour un renouvellement de la conception économique des politiques publique

Le principal intérêt du cadre de la rationalité standard – que nous qualifierons d'instrumentale, réside principalement dans la position épistémologique de neutralité axiologique sur laquelle elle repose : l'homo-oeconomicus est conçu, par principe, comme entité libre de ses choix, c'est-à-dire libre d'adopter certains moyens plutôt que d'autres dans la satisfaction de ses besoins. Dans ce cadre, la seule différence entre secteur privé et secteur public réside dans leurs programmes d'optimisation respectifs. Alors que le premier vise à maximiser son profit étant donnée sa contrainte technique de production, le second cherche à maximiser le « surplus social », tout en assurant les conditions de sa reproduction (ses profits ne doivent pas être négatifs). Ainsi, dans l'économie standard, la politique publique est

¹ En fait, dans toute démocratie représentative, le problème principal-agent se pose à un double niveau : d'une part, les décideurs publics agissent de manière à faire-faire aux populations, d'autre part, il existe une division du travail au sein des instances de décision entre les élus responsables des décisions et le personnel administratif en charge de la mise en application des politiques publiques [Putnam, 1988].

appréhendée avec les mêmes moyens analytiques qu'une entreprise de production privée. Cela pose deux questions : 1./ Le concept de rationalité instrumentale est-il adapté à l'analyse des politiques publiques ? et 2./ Le cas échéant, quel cadre pourrait convenir à l'une ou l'autre des analyses ?

Le cadre de la rationalité instrumentale est-il adapté à l'analyse des politiques publiques ?

De notre point de vue, deux pistes peuvent être avancées, chacune invitant à répondre par la négative. D'abord, cette manière d'aborder les politiques réduit l'action publique à la production et à la gestion des infrastructures publiques, à la mise en place des dispositifs assurantiels (par exemple des systèmes d'assurance chômage ou de santé) ou à la prise en charge des fonctions régaliennes de l'Etat. D'un point de vue normatif, les citoyens restent libres de choisir d'employer ces moyens publics dans la satisfaction de leurs besoins individuels. Des dispositifs plus ou moins coercitifs (incitations économique, taxe, subvention, règlement, ou norme) peuvent éventuellement être mis en place pour que les citoyens tiennent compte dans leurs décisions, des effets externes de leurs choix. Une telle manière de voir semble ainsi incompatible avec le changement d'attitude que requiert le développement durable [Dobson, 2003].

Ensuite, cette approche repose, selon nous, sur une confusion analytique. Si on considère que la relation principal-agent fait partie d'un système de production (public ou privé), alors le principal ou l'agent entretiennent d'une part des relations fonctionnelles (rôle) avec les autres éléments du système, et une position dans l'organisation structurelle du système [Bailey, 1990, Simon, 1962]. Nous avançons qu'une modélisation des comportements du principal ou de l'agent en termes de rationalité instrumentale aboutit à confondre relations fonctionnelles et structure organisée de leur système de production respectifs. Cela ne pose pas de problème en ce qui concerne le système de production privé, puisque relations fonctionnelles et organisation structurelle du système correspondent à ce qui est attendu du comportement optimisateur des acteurs (l'obtention du profit se fait par la vente de biens et services). En revanche, le but des organisations publiques est le Bien commun, ce qui est incompatible avec une relation fonctionnelle principal-agent sur le mode de la rationalité instrumentale, c'est-à-dire à partir des intérêts individuels (notamment le recherche d'une réélection).

L'approche par les besoins.

Le cadre développé par Max-Neef, *et al.* [1989] permet de prendre en compte l'ensemble des effets qui apparaissent dans la relation politique principal-agent (la relation du « faire-faire »), sans que l'analyse ne dénature le fonctionnement de cette relation. Max-Neef prend le contrepied de la théorie standard en partant du postulat qu'il existe un nombre limité de besoins, dont il établit une liste exhaustive : subsistance, protection, affection, compréhension, participation, loisir, création, identité et liberté. Chacun de ces besoins est décliné en quatre critères existentiels nécessaires à leur satisfaction, et sur lesquels les choix politiques peuvent porter : l'« être » qui définit les qualités propres aux individus, les « avoirs » qui spécifient les choses permettant de supporter matériellement les besoins, les manières de « faire » qui caractérisent les utilisations des choses pour chacun des besoins, et les manières d'« interagir » qui définissent les dispositifs ou les cadres collectifs spatiaux-temporels propres à les satisfaire. L'ensemble des besoins fondamentaux décliné selon chacun des critères existentiels, donne la matrice des facteurs de satisfaction des besoins fondamentaux (cf. annexe 1). Cette grille permet d'identifier les limites du cadre économique standard. Elle fournit également des pistes invitant à renouveler la compréhension des phénomènes de politiques publiques. D'une part, en se focalisant sur les catégories de l'« avoir » et du « faire », la théorie standard omet celles de l'« être » et de l'« interagir ». D'autre part, l'hypothèse de rationalité instrumentale suppose que la relation entre « avoir » et « faire » est de facto résolue – aux limites cognitives et aux biais informationnels près. De ce double point de vue, les qualités nécessaires aux individus pour satisfaire leurs besoins (l'« être ») apparaissent comme fondamentales [Sen, 1993]. Elles permettent notamment d'expliquer pourquoi les dotations des individus (éventuellement produites pour la collectivité par des politiques publiques) n'engagent pas nécessairement les individus à les mobiliser dans la satisfaction de leurs besoins, ou pourquoi les politiques incitatives peuvent, dans certains cas, produire des effets pervers [Batifoulier, *et al.*, 2010].

I.2. Quelle légitimité pour le développement durable

La question qui demeure reste donc de savoir comment faire en sorte que les comportements individuels se conforment à la volonté de la puissance publique (pour l'usage d'une infrastructure publique, ou dans la limitation des intérêts individuels lorsque ceux-ci s'opposent à l'intérêt général). Avec ce cadre d'analyse, il s'agit effectivement de considérer l'ensemble des éléments qui participent à la satisfaction des besoins individuels : l'« être »,

l' « avoir », le « faire » et l' « interagir ». Ce faisant, la vision des politiques publiques se trouve renouvelée à deux points de vue :

- D'une part, les politiques infrastructurelles habituelles (par exemple la construction et/ou la gestion et l'entretien d'une bibliothèque ou d'une crèche) se trouvent requalifiées au regard des dispositifs ou des cadres collectifs spatiaux-temporels propres à satisfaire les besoins individuels (l' « interagir »). En d'autres termes, la construction d'une infrastructure publique participe du cadrage d'une situation, tout comme le choix d'un instrument de politique publique est en lui-même porteur de sens [Lascoumes & Le Galès, 2003]. En produisant dans le même temps un lieu de vie en collectivité et des règles tacites ou des conventions d'interaction, les infrastructures publiques fournissent, elles, « du sens à une chaîne continue d'évènements » [Gamson & Modigliani, 1987:144, traduit par nous]. L'histoire de la construction d'un Etat laïque en France explique ainsi, pour partie, les comportements prévalant dans les enceintes des bâtiments publics, et ce même en l'absence de règlements en la matière.

- D'autre part, les outils standards des politiques économiques cherchant à modifier les manières de « faire » (outils incitatifs et réglementaires, comme par exemple les éco-subsidations) s'avèrent relativement inefficaces, puisqu'ils consistent à employer une ressource publique (notamment sous forme de subvention et de coût liés à la mise en place de dispositifs de contrôle et de sanction), le temps que les habitudes et routines qui définissent la manière avec laquelle les individus emploient leurs propres ressources dans la satisfaction de leurs besoins, changent. Ce temps peut s'avérer relativement long. Lorsque le dispositif incitatif est abandonné, il est probable que les comportements individuels retournent à leur cours « normal ».

Dans tous les cas, l'objectif final d'une politique publique, particulièrement dans le domaine de l'environnement, consiste à infléchir les comportements et les choix des individus. Autrement dit, il s'agit d'agir sur les manières de « faire » des individus. Cela peut passer par des politiques habituelles de fournitures d'infrastructures (action sur l' « avoir » ou sur l' « interagir »), par exemple en jouant sur la qualité environnementale des bâtiments (norme « Haute Qualité Environnementale »), ou par des outils visant la modification à plus ou moins long terme des manières d' « être ». Nous soutenons qu'à côté des outils standard de politique économique, coexistent des modalités rhétoriques : avant tout une politique publique cherche à faire adopter aux citoyens des options qu'ils n'auraient probablement pas choisies sinon, en les convaincant du bienfondé de ces propres options : en matière environnementale, la politique cherche à produire une nouvelle dimension à la citoyenneté [Dobson, 2003]. Dès

lors la question qui sous-tend les politiques publiques n'est plus tant de savoir comment infléchir les comportements des individus, mais surtout de rendre compte des jeux d'acteurs et des discours qui produisent un cadre cognitif et normatif d'acceptabilité des politiques, et d'évaluer le degré de légitimité de ces outils rhétoriques. Dans cet article, nous nous concentrerons principalement sur la légitimité des discours de développement durable et sur les conditions qui préexistaient à la construction de ce cadre d'acceptabilité.

Selon Boltanski & Thévenot [1991] une décision légitime est une décision qui répond à un principe dont la validité est conventionnellement acceptée au regard de valeurs (de « grandeurs ») universelles (par exemple, l'équité, l'efficacité, l'esthétisme ou la richesse matérielle). En ce sens, la décision apparaît comme *juste*. La légitimité d'une décision s'évalue ensuite à l'aune de l'ensemble des dispositifs matériels, des institutions (y compris des instruments de régulation publique [Lascoumes & Le Galès, 2003]), des objets et des personnes qui constituent le cadrage de la situation particulière dans laquelle la décision est prise. En ce second sens, une décision légitime doit apparaître comme *ajustée* à la situation de référence. L'épreuve par laquelle la légitimité se manifeste est une épreuve de justification [Habermas, 1981]. C'est à travers l'opposition argumentée, la mobilisation de différents principes et éventuellement leur hybridation qui doit émerger une décision légitime, c'est-à-dire socialement acceptée [Boltanski & Thévenot, 1991].

Cette conception de la légitimité des politiques publiques nécessite un changement de paradigme dans la manière d'appréhender la rationalité : les individus (ou collectivités) ne sont plus rationnels à partir du moment où elles parviennent à optimiser leurs choix, mais lorsqu'elles parviennent à les justifier de manière suffisamment acceptables [Habermas, 1981].

II. Méthodes et résultats

Aborder la rhétorique politique en termes de légitimité nécessite d'adopter une méthodologie permettant de saisir à la fois les éléments de rhétorique eux-mêmes, et la formation des valeurs légitimant les politiques publiques. Cette méthode est nécessairement interdisciplinaire, comme l'affirme le courant de l'économie écologique [Douai & Vivien, 2009, Norgaard, 1989]. D'abord, nous mettrons en évidence la formation des valeurs à travers une interprétation socio-économique de l'histoire récente du développement économique de la région étudiée. Ensuite, nous utiliserons les outils de l'analyse textuelle (Alceste) à partir

d'entretiens menés auprès d'acteurs des politiques locales de développement durable (élus et agents territoriaux).

II.1. Comment les valeurs se forment : perspectives historiques

L'histoire du développement économique du Nord-Pas de Calais permet de mettre en évidence les valeurs partagées par les populations. Celles-ci sont, en effet, directement liées à la production de richesses pour le territoire et ses habitants. Le moment clé de cette histoire remonte au 19^{ème} siècle, avec la découverte de ressources charbonnières. Cette date marque le début de l'essor industriel de la région. Elle trouve son aboutissement presque 150 ans plus tard, avec la fermeture du dernier puits d'exploitation de charbon.

Cette histoire a profondément marqué l'imaginaire collectif de la région, ainsi que son territoire. D'une part, cette histoire se transmet par des canaux domestiques qui se manifeste notamment à travers de la construction par les compagnies minières de lieux de vie et d'un habitat propres aux mineurs (cités minières, corons...), en jouant sur le double registre d'une proximité à la fois géographique et organisée propre au régime paternaliste industriel du 19^{ème} siècle [Torre & Zuindeau, 2009]. Cet ancrage des populations dans des espaces communautaires constitutifs d'une identité, touche non seulement les mineurs eux-mêmes, mais également leurs familles qui jouent alors un rôle de réceptacle, puis de canal de transmission de cette histoire. D'autre part, cette histoire se développe en lien étroit avec l'attachement des habitants au territoire. Celui-ci trouve sa source dans deux idées partagées par les populations (mais potentiellement contradictoires !).

- Première idée, la ressource sur laquelle s'est développée la région est une ressource naturelle. Celle-ci est à la source des richesses qui se sont pérennisées sur le territoire (réseaux de transports, infrastructures minières, patrimoine bâti, etc.), et qui sont particulièrement manifeste dans les trésors architecturaux que l'on peut rencontrer dans les grandes villes de la région. Ce patrimoine constitue ainsi un trait d'union entre un âge d'or passé et des valeurs collectives toujours partagées, en particulier des valeurs liées au travail (région industrielle, travailleuse, productive, courageuse, volontaire, généreuse dans l'effort...).

- Seconde idée, cette histoire aboutit à une situation désastreuse en termes socio-économiques (dans certains cas, certaines villes perdent près d'un cinquième de leur population depuis la fin de l'ère industrielle en 1970, la pauvreté est 16 à 26 % plus élevée que dans le reste du pays [Gadrey, et al., 2006]), mais également en termes écologiques (la moitié des sols pollués en France sont situés dans la région, 10 000 hectares du territoire sont

des friches industrielles, les nappes phréatiques sont polluées, etc. [Scarwell, et al., 2008]). C'est également par rapport à ce bilan très négatif que la population régionale se positionne et qui permet de partager certaines valeurs.

II.2. Caractérisation des politiques publiques de développement durable mises en place en Nord- Pas de Calais

Cette histoire (y compris récente) explique ainsi qu'une conscience écologique se soit développée plus tôt en Nord-Pas de Calais que dans d'autres régions françaises [Emelianoff, 2005], créant notamment le premier Parc Naturel Régional en France en 1968. Politiquement, cela se traduit par deux événements majeurs : en 1989, l'élection de Jean-Louis Borloo (qui participera l'année suivante à la fondation du mouvement « Génération Ecologie ») à la mairie de Valenciennes ; et l'investiture de Marie-Christine Blandin en 1992 à la tête de la Région Nord-Pas de Calais, première Présidente d'un Conseil régional en France issue d'un parti écologiste. Cette dynamique est également renforcée par la création d'institution destinées à mieux appréhender les séquelles héritées de l'ère industrielle. La plus emblématique d'entre elles est la création en 1990 de l'Etablissement Public Foncier (EPF) du Nord-Pas de Calais, destiné, dans un premier temps à gérer le problème des friches industrielles.

Ainsi, au début des années 1990, les collectivités de la région, sous l'impulsion de certaines d'entre elles amorcent un tournant vers le développement durable. Etant donné leur précocité [au regard du contexte français, cf. par exemple Lafferty, 2001], certains éléments caractérisent les politiques de développement durable de la région :

- Des politiques plus intégratives et plus participatives, qui se manifestent de deux manières différentes : d'une part par l'intégration d'acteurs issus du milieu associatif au niveau du corps des élus (comme c'est le cas à Lille, à Tourcoing ou à Valenciennes) ; d'autre part, par la mise en place de dispositifs de coproduction du service public².
- Des politiques émancipées de la tutelle étatique (ou même européenne). Cela explique notamment que durant la période actuelle, les relations région-état en matière de développement durable, prennent la forme d'une contractualisation.
- Des politiques de mise en place et de soutien du tissu institutionnel, d'une part dédié à prendre en charge les problèmes de développement durable (c'est notamment le cas de la

création d'un Groupement d'Intérêt Public pour appuyer et aider au développement de démarches publiques ou privées plus durables), et d'autre part en requalifiant d'anciennes institutions dans des compétences en développement durable (par exemple, les parcs naturels régionaux, ou l'EPF Nord-Pas de Calais).

II.3. Eléments d'échantillonnage pour l'analyse socio-économique

De par son histoire et de par les valeurs qui ont structuré le territoire, la région Nord-Pas de Calais constitue un cas d'étude qui offre un matériau empirique suffisant, tant en quantité (de nombreuses collectivités de la région ont mis en place une démarche de développement durable) qu'en qualité (le panel des collectivités ayant mis en place ce genre de démarche est suffisamment varié). D'autre part, elle permet de disposer d'un certain recul sur la mise en place des démarches, certaines collectivités ayant initié leur stratégie depuis une quinzaine d'année au moment où les entretiens ont été réalisés (entre le milieu de l'année 2007 et celui de l'année 2008).

Pour saisir la dimension rhétorique des politiques publiques de développement durable et questionner leur légitimité, nous avons employé une méthode d'analyse d'entretiens menés auprès d'acteurs institutionnels agissant dans l'intérêt public: les collectivités territoriales (la région, les deux départements, des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), des communes), les services déconcentrés de l'État et des associations de collectivités (Groupements d'Intérêts Publics (GIP) et pays). Au total, 21 acteurs institutionnels, dont les décisions apparaissent comme l'émanation légitime de la volonté publique, ont été investiguées par entretiens auprès d'élus et/ou d'agents territoriaux (cf. annexe 2).

Nous avons essayé d'atteindre une certaine représentativité territoriale, notamment en ce qui concerne le choix de la localisation départementale des communes, des EPCI et des pays. Nous avons visité le même nombre d'EPCI et de pays dans chaque département (respectivement deux et un). Concernant les communes, trois étaient localisées dans le département du Pas de Calais, contre quatre dans celui du Nord. Cette asymétrie est assez représentative de la réalité des démarches entreprises à cette échelle territoriale. Par exemple, deux des trois communes du Pas-de-Calais n'ont pas adopté de démarches de développement durable en tant que telles, mais ont développé des programmes apparentés (par exemple, avec l'économie sociale et solidaire ou avec l'amélioration du cadre de vie urbain). Les acteurs clés

² Le dispositif " fifty-fifty " mis en place sur la commune de Loos-en-Gohelle constitue, à cet égard une innovation particulièrement intéressante, bien qu'isolée. Il s'agit, pour la municipalité, d'apporter un soutien

identifiés au sein de ces collectivités ont été interrogés au moyen d'entretiens relativement libres, la méthode d'analyse textuelle aboutissant à restituer la structure des entretiens. Nous avons ainsi employé une technique d'interrogatoire « par relance » consistant à prolonger les propos tenus par la personne interrogée lors de la question précédente. De cette manière nous avons laissé le locuteur libre de la direction prises par les entretiens. Les questions de relance concernaient la mise en application du développement durable (notamment les projets et/ou échecs emblématiques/remarquables), les difficultés rencontrées, la signification de la notion de développement durable... Les politiques analysées peuvent donc, à certains égards, ressembler à une mosaïque d'actions isolées. Nous sommes partis du postulat (étayé lors d'une phase d'entretiens exploratoires) que les services en charge du développement durable (i) n'ont en général pas les moyens de mener des politiques de développement durable par eux-mêmes, (ii) ont toute légitimité pour qualifier telle ou telle action comme relevant du développement durable, et (iii) leur raison d'être consiste à donner du sens (en termes d'intégration des politiques) aux actions entreprises par d'autres services. En ce sens, ce sont des acteurs privilégiés pour pouvoir disposer d'une vision synoptique des politiques de développement durable. Ces 28 entretiens ont ensuite été intégralement retranscrits en un corpus textuel analysé à l'aide de la méthode Alceste [Reinert, 1993].

II.4. Des politiques publiques multidimensionnelles

Le principal intérêt des méthodes d'analyse textuelle consiste à assurer que les résultats produits seront reproductibles. Ces méthodes permettent également de mettre en évidence, de manière claire, les différents aspects d'un discours ou d'un texte. La méthode de traitement Alceste permet d'aboutir à une classification des entretiens en « mondes lexicaux » [Reinert, 1993], c'est-à-dire en classes composées des termes considérés comme sémantiquement proches. L'originalité de la démarche repose sur cette conception de la proximité. Alors que la majorité des méthodes alternatives rapprochent des termes ou des segments textuels en fonction de règles (par exemple grammaticales) ou selon un sens défini a priori (par exemple, au moyen de dictionnaires ou par l'analyste lui-même), Alceste part de postulat selon lequel la valeur épistémique d'un mot lui vient du contexte dans lequel il est employé. Ainsi, le sens du texte provient de l'association des mots entre eux. De ce point de vue, il n'y a pas d'intérêt à partir des mots eux-mêmes. En conséquence, les résultats fournis par Alceste nécessitent une interprétation en relation avec la totalité que constitue le corpus analysé.

Techniquement, Alceste procède par l'établissement de classifications hiérarchiques descendantes successives (découpage du texte en segments successifs). Le texte formé par l'ensemble des entretiens est d'emblée considéré comme une unité de sens, à l'intérieur de laquelle se « cachent » des nuances sémantiques. Le logiciel procède alors en divisant de manière arbitraire le corpus en unités de contexte élémentaires (u.c.e.), c'est-à-dire en portions de texte de tailles sensiblement équivalentes (en nombre de mots). Dans un second temps, il établit un tableau de contingence mots/u.c.e et repère les termes les plus significativement associés entre eux à l'intérieur d'une u.c.e. (la significativité est évaluée à l'aide d'un test du khi-deux³). Alceste teste ensuite toutes les manières d'associer les u.c.e. entre elles, et retient la liste des mots contenus dans ces les u.c.e agrégées (c'est-à-dire la classification) la plus significative. Dans un troisième temps, Alceste gomme l'effet d'arbitraire dû au calcul de la taille des u.c.e. en effectuant une seconde classification à partir d'une taille d'u.c.e. différente. Il ne retient finalement que la classification établie au croisement de ces deux classifications dites « simples ».

L'analyse lancée sur l'ensemble du corpus aboutit à la classification présentée dans le schéma 1. Le travail effectué dans la section suivante consistera à qualifier les « mondes lexicaux » construits dans la classification hiérarchique descendante, en distinguant les quatre dimensions discursives constitutives des discours publics de développement durable.

³ La valeur du khi-deux n'a pas le sens habituel de mesure d'une erreur d'estimation ou d'application d'une loi de probabilité à un échantillon donné. Elle détermine la probabilité pour que l'appartenance d'un mot à une classe soit due au hasard. On peut considérer que l'association d'un mot à une classe commence à être significative à partir d'une valeur du khi-deux égale à 3,84, c'est-à-dire lorsque l'on a 0,1% de chances que l'association du mot à la classe soit fortuite.

Schéma 1 – Les quatre dimensions des politiques locales de développement durable

4258 uce classées

Classe 1 : 38,21 %		Classe 3 : 20,78 %		Classe 2 : 27,73 %		Classe 4 : 13,88 %	
Formes	Khi2	Formes	Khi2	Formes	Khi2	Formes	Khi2
chose+	140,2	socia+l	356,1	etat+	266,7	communaut<	848,7
gens	115,1	econom+	340,7	region+	251,8	urbain+	340,3
faire.	114,0	dura+ble	252,1	mise+	111,4	commune+	294,7
venir.	82,3	energ+16	244,2	agenda_21	110,1	vice_president+	257,5
truc+	67,7	eau+	175,3	regiona+l	108,1	presid+ent	227,9
ça	60,3	ressource+	126,1	nationa+l	99,9	amenag+er	225,3
dire+	59,0	consommation	122,5	contrat+	99,3	delegation+	137,8
fois	50,2	environnemental	119,9	cerdd	95,4	agglomeration<	125,4
se	50,0	renouvel+er	90,9	act+ion	93,5	charge+	103,1
ne	45,5	emploi+	86,4	comite+	91,6	directeur+	98,0
voir.	44,0	econom+	83,0	strateg+16	85,1	maire+	77,1
reuss+ir	42,7	gestion<	81,8	pays	74,3	responsa<	75,8
falloir.	41,3	li+er	74,8	diren	74,1	lille	68,7
aller.	39,2	developpem+	73,3	projet+	73,9	territoire+	67,0
monde+	39,0	urbanis+me	73,1	outil+23	63,6	compet+ent	61,6
vous	35,7	question+	68,6	differ+ent	63,4	arras	60,0
prendre.	33,9	transport+	66,0	territoria+l	63,1	direct+ion	59,5
qu+	33,2	besoin+	61,3	direct+ion	61,9	elu+	58,7
moment+	31,8	repondre.	58,2	operat<	61,3	mission+	46,2

La recomposition du discours en quatre axes permet de comprendre comment s'élabore le cadre de légitimité des politiques publiques de développement durable. En mettant en perspective les difficultés pratiques de coordination de la décision publique sur le territoire (classe sémantique 2), objectif pourtant pointé du doigt dans la problématique du développement durable en particulier à l'échelle locale, les politiques locales insistent sur la nécessité de répondre de manière plus durable aux besoins des populations (classe sémantique 3). Ce faisant, elles font appel à l'histoire régionale et aux valeurs partagées sur le territoire, ce qui transparaît dans la mobilisation d'un vocabulaire rhétorique et exemplaire (classe sémantique 1). Cela ne va évidemment pas sans poser des problèmes de réorganisation interne aux administrations locale (classe 4), très importants à certains égards, mais qui sont incidents à notre problématique. En termes de construction du cadrage normatif, la politique telle qu'elle se fait est mentionnée dans la classe 3, justifiée dans la classe 1 de manière à convaincre les acteurs du territoire (classe 2), mais également à l'intérieur des collectivités territoriales (classe 4) de l'intérêt des démarches de développement durable.

III. Rhétorique, valeurs et légitimité

Ces quatre dimensions discursives mises en jeu dans les politiques de développement durable, et qui sont mises en évidence de manière objective par le recours à l'outil d'analyse textuelle, permettent de reconstruire ce qui se joue dans la mobilisation politique de ce « référentiel » [Muller, 2005]. L'interprétation des résultats permet de montrer comment la référence au développement durable est utilisée pour (re-)légitimer l'action publique dans un cadre territorialisé.

III.1. Exemplification et rhétorique

La classe sémantique n°1 peut sembler, de prime abord, assez compliquée à interpréter. En effet, une analyse typologique syntaxique nous permet de montrer que les noms communs sont relativement peu significatifs au sein de cette classe ($\chi^2 = -134$), ce qui tendrait à indiquer une dimension épistémique moins pleine que les trois autres classes. On note toutefois que les verbes ($\chi^2 = 125$) et les marqueurs de la personne ($\chi^2 = 60$) représentent les catégories grammaticales les plus significatives de cette classe. Le vocabulaire mobilisé ici est ainsi tourné vers l'action, non seulement à travers la construction d'un système de croyances sur ce que *font*⁴ ou *disent* les *gens*, mais également avec la mise en œuvre des projets, jugés novateurs, de développement durable en particulier à travers les agendas 21 locaux (*avancées, changer, faire*).

Le vocabulaire de cette classe s'appuie sur trois éléments rhétorique : la communication (*dire, parler, demander*), l'exemplarité (*aller, venir, donner, prendre, voir, servir, regarder*) et le prospectif (*faire, avancer, savoir, changer, réussir, agir*). Ces trois éléments sont combinés dans un but persuasif et rhétorique (*croire*), non pas seulement pour inciter à bien agir, mais pour *convaincre* du bienfondé et de l'intérêt à adopter les valeurs et la démarche du développement durable.

Le rapport des acteurs publics du développement durable avec les autres acteurs de la gouvernance locale se fait sur le mode volontairement pragmatique – au sens de la pensée en actes [Bromley, 2008], de la comparaison d'actions, notamment à partir de la mise en évidence d'*exemples* vertueux. L'accent est particulièrement mis sur l'aspect *concret* des démarches et des projets de développement durable. Selon le type d'acteurs visé (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration), il peut s'agir, soit de partager une *expérience* particulière

de manière à faire profiter d'autres acteurs des *démarches* efficaces entreprises, soit d'instruire et d'éduquer le personnel technique et/ou les citoyens à la démarche d'ensemble du développement durable (*pédagogique, pédagogue*) [Dobson, 2003]. Il s'agit ainsi, selon les termes de Dobson [2007], de changer non seulement les comportements des individus, mais aussi plus profondément leurs attitudes vis-à-vis des enjeux de durabilité, étant entendu qu'un changement d'attitude changera probablement les comportement sans que l'inverse ne soit nécessairement vrai.

III.2. La mobilisation politique des valeurs territoriales

La classe sémantique n°3 fait référence aux aspects de politique publique mis en jeu dans la question du développement durable. Le vocabulaire de cette classe fait référence aux différents secteurs des politiques locales, en particulier aux politiques *sociales* : l'habitat (*habiter, construire, logement, quartier*), l'*emploi*, les *transports* (*train, mobilité*), l'*urbanisme*, la *gestion des espaces verts*, etc., en lien direct avec les *besoins des populations*. On note également l'emploi de termes propres aux thématiques environnementales (*énergie, eau, ressources, déchets*). Pour autant, le développement durable n'est pas juxtaposé aux politiques traditionnelles, le principe d'intégration⁵ se trouvant au cœur de cet ensemble sémantique (*social, économique et environnemental*). Les questions d'*évaluation* intégrée des *impacts* à la fois environnementaux et socio-économiques des politiques confortent cette idée. L'intégration des politiques publiques se décline finalement dans une vision de la durabilité en termes d'*équilibre* dont l'atteinte est identifiée comme une *question*, un *problème* difficile à traiter.

C'est dans cette dimension discursive qu'apparaît l'essence des politiques de développement durable au niveau du territoire. Celles-ci passent notamment par une politique de valorisation du patrimoine minier et industriel en lien avec la notion de développement durable. Trois axes politiques particulièrement édifiants peuvent être dégagés :

- Les politiques culturelles des collectivités de la région reposent sur la réhabilitation des infrastructures immobilières industrielles : d'anciens sites d'exploitation sont transformés en musées ou en en base de loisir et certains terrils (relief géographique constitué par l'accumulation de résidu minier) sont sécurisés et ouverts aux promeneurs.

⁴ Dorénavant les mots en italique feront référence aux mots analysés et restitués par Alceste.

⁵ Le principe d'intégration consiste à prendre simultanément en considération les conséquences sociales économiques et environnementales d'une action entreprise. Il se trouve affirmé dans la majorité des textes institutionnels du développement durable.

- Les politiques de logement s'appuient également assez largement sur une réhabilitation de l'habitat minier (les corons). L'objectif n'est pas seulement de réutiliser le bâti existant, mais également de valoriser ce patrimoine. Cette mise en valeur s'appuie sur certains principes du développement durable : conservation de la caractéristique de logement social, équipement de système de récupération des eaux de pluie, équipement en systèmes peu énergivores...

- La politique de trame verte et bleue constitue un pan important de la politique environnementale de la Région. Ce projet de corridor biologique destiné à mailler le territoire en cohérence avec les caractéristiques de son environnement naturel réutilise les cavaliers miniers (voies ferrées qui reliaient les différents sites miniers entre eux).

Un principe commun guide l'ensemble de ces politiques. Il s'agit de réutiliser les infrastructures produites sous l'ère d'industrialisation, en valorisant ce patrimoine au regard du développement durable, comme c'est le cas dans certaines villes italiennes [Emelianoff, 2003]. La réutilisation des anciennes infrastructures industrielles à des fins culturelles, de logement et préservation de l'environnement se conçoit finalement dans une continuité historique. La revalorisation de ce patrimoine rend ainsi manifeste les valeurs territoriales dont il est porteur et contribue à légitimer les politiques de développement durable.

III.3. Territorialisation de l'action publique et légitimité du développement durable

La classe sémantique n°2 permet de saisir la manière dont les politiques de développement durable s'appuient sur un cadrage – au sens de Kahneman & Tversky [1981], qui tend à objectiver la démarche de développement durable. Ce cadrage est celui du *territoire régional* (*local, urbain, rural, Nord-Pas de Calais*) comme unité spatiale cohérente de gouvernance publique, mais également comme espace institutionnel. Le territoire est donné à voir, à travers ce vocable, comme un espace de coordination complexe (les *échelles*, les *niveaux* décisionnels) dans lesquels les différents niveaux de régulation sont enchevêtrés [Gilly & Wallet, 2005] et institutionnellement marqués par l'interdépendance des échelles de décision [Favereau & Quiers-Valette, 1998], dans le sens où chaque collectivité est libre d'administrer son territoire, mais où l'imbrication des territoires définit un contexte décisionnel d'interdépendances réciproques entre les décideurs publics. Les politiques de développement durable sont donc perçues comme une opportunité de redonner sens et *cohérence* au territoire, en dépassant les rigidités administratives qui ont servi de cadre au développement industriel du siècle passé. Inversement, le territoire sert de justification au développement durable. Dans

cette perspective, le morcellement administratif est perçu comme une difficulté qu'il faut contourner en inventant, ou en réinventant, des moyens de coopération (*avec, ensemble, partager, coopérer*). Plusieurs types de moyens sont mobilisés à cet effet : des moyens légaux (*juridiques*), via la mise en place de *charte* ou de *contrat* territoriaux ; des moyens *institutionnels*, créés dans le but de favoriser directement la *coopération* entre collectivités (*pays, communauté, intercommunalité*) et le partage de ressources sur développement durable (*cerdd*⁶) ; des moyens relationnels (*réseaux, partenaire*) principalement favorisés par la création d'institutions (*cerdd, agence*) ou spécifiquement dédiés à la mise en relation d'initiatives de développement durable (*prasa 21*⁷) ; et enfin, un dernier moyen sans doute transversal à tous ceux identifiés, passe par la mise en place de *projets* au sein desquels se développent des espaces de coopération, comme par exemple le *plan climat* régional.

Les collectivités s'interrogent ainsi sur le rapport des *objectifs* qu'elles souhaitent atteindre avec les moyens, notamment *financiers (budget)*, dont elles disposent. Dans cette optique, la notion de développement durable est *stratégiquement* mobilisée de manière à inscrire l'action publique dans un cadre territorialisé intégré, ce qui modifie le contexte dans lequel les collectivités territoriales interagissent. Ainsi, en inscrivant l'action publique dans un cadre territorialisé, en jouant sur la catégorie de l' « interaction » mise en évidence par Max-Neef, *et al.* [1989], le décideur public est susceptible de créer les conditions dans lesquelles son action apparaîtra comme légitime. Ce contexte d'action doit, pour ce faire, entrer en cohérence avec les valeurs portées à la fois par le développement durable et le territoire.

IV. Vers un changement collectif d'attitude à l'égard du développement durable ?

Ainsi, lorsque les acteurs publics du développement durable rendent compte des politiques publiques entreprises, trois dimensions fondamentales se trouvent articulées : d'abord la mobilisation d'une modalité rhétorique d'administration des politiques, destinée à modifier les manières d' « être » des acteurs (publics ou privés), en instillant une dimension citoyenne à

⁶ Le CERDD, Centre Emploi Ressource pour le Développement Durable est une institution qui n'a pas d'équivalents en France. Il s'agit d'un groupement d'intérêt public destiné à informer les acteurs publics ou privés sur le développement durable, mais également à favoriser la multiplication de démarches soutenables. Il est principalement financé par le conseil régional du Nord-Pas de Calais.

⁷ Le PRASA 21, Programme Régional d'Animation et de Soutien aux Agendas 21 locaux, est un programme d'accompagnement des démarches d'Agenda 21 Locaux lancé en 2003 par le Conseil Régional du Nord-Pas de Calais. Il affiche quatre objectifs : inciter les collectivités à adopter des Agenda 21 Locaux, favoriser les échanges sur ces démarches, certifier les démarches dans le sens de l'équité territoriale et promouvoir des démarches participatives.

l'égard de la durabilité [Dobson, 2003] ; ensuite, la mobilisation d'un discours reposant sur la politique patrimoniale de durabilité, dans laquelle les valeurs territoriales se trouvent réactivées ; enfin, l'inscription du développement durable dans le contexte du territoire fournit un cadrage objectif à la prise en compte d'enjeux à la fois territorialisés et de durabilité. Ces trois dimensions fondent le substrat des politiques locales de développement durable dans la région étudiée. Du point de vue des pratiques politiques, cela passe notamment par la mobilisation, parfois explicite, de valeurs qui justifient cet engagement politique dans la durabilité. Toutefois, comme le souligne Dobson [2007], l'intérêt individuel ou la force de l'habitude peuvent conduire à adopter des comportements dont on sait qu'ils pourraient évoluer vers un plus grand Bien. Une adhésion plus profonde à ces valeurs reste donc nécessaire. Celle-ci est facilitée par l'appui sur un cadrage constitué d'un patrimoine ainsi que sur une histoire culturelle territorialisée valorisée. L'étendu de l'engagement dans le développement durable transparaît dans la dimension rhétorique des discours qui révèle une modalité fondamentale de l'action publique et qui se trouve, dans cette configuration, légitimée : il ne s'agit plus seulement de « produire » un développement durable, mais également de convaincre les individus de prendre en charge une partie de cette production [Ostrom, 1996].

À cet égard, les politiques de développement durable se comprennent au regard de deux niveaux de prescription. Le premier entre dans le cadre habituel des incitations économiques ou réglementaires. Il passe par un aménagement des procédures habituelles de politiques publiques : introduction de clauses garantissant la prise en compte des enjeux de la durabilité dans la passation des marchés publics ou dans la délégation des services publics ; éco-conditionnalité des subventions pour les associations, des financements ou des aides pour les entreprises ou d'autres collectivités, développement de filières durables pour aider à les structurer par la demande publique ; création de normes et de standards techniques ; aides à la construction et au conventionnement de logements HQE, etc. Avec ces modalités prescriptives, le but consiste à propager l'adoption de comportements durables en modifiant les habitudes de travail ou de fonctionnement des acteurs auxquels elles sont destinées, de créer les conditions d'une offre de produits durables sur le territoire en développant de nouveaux savoir-faire (ou en redécouvrant certains en voie de disparition), d'aider à la consommation de produits durables souvent plus chers que des produits standards, etc. La gouvernance territoriale repose alors, à ce niveau, sur les mécanismes institutionnels habituels des politiques économiques, sans chercher à modifier en profondeur le système de valeur des

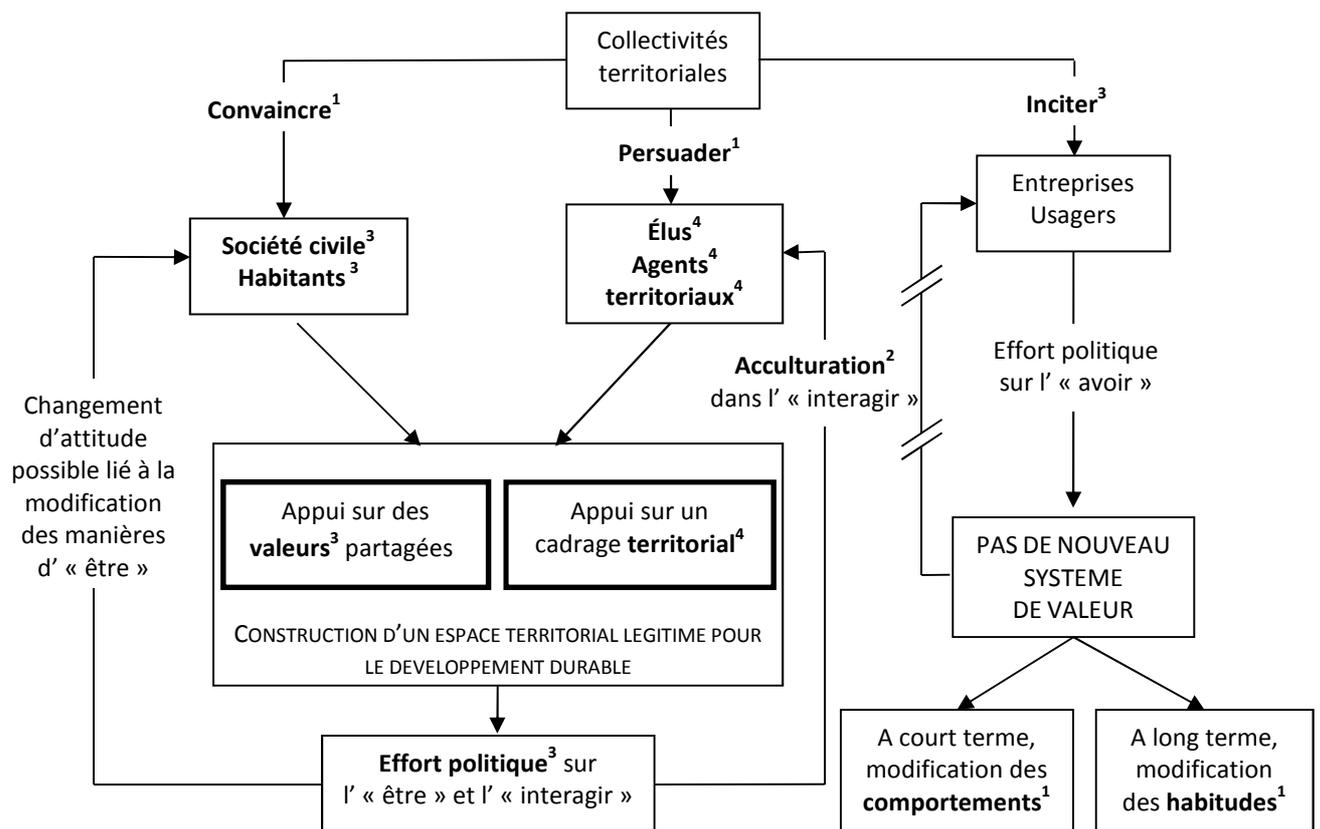
citoyens, ni à modifier leur attitude vis-à-vis du développement durable ou leurs manières d' « être ». Pour autant, ces politiques ne sont pas dénués d'effets [Dobson & Bell, 2006].

Au second niveau, complémentaire du premier, la durabilité sort du cadre marchand et l'incidence politique prend une valeur rhétorique (et non plus incitative). Il s'agit alors de considérer que le destinataire du service public a aussi un rôle à jouer dans sa production [Ostrom, 1996]. Autrement dit, selon Ostrom, toute politique publique et à plus forte raison de développement durable doit nécessairement, si elle veut être efficace, non seulement prendre appui sur la population, mais également la faire participer à sa bonne mise en œuvre. De cette exigence découle la nécessaire adhésion d'autres types d'acteurs (et en particulier des populations) à la coproduction du développement durable. En ce sens, les citoyens ne sont plus seulement considérés comme des consommateurs, mais aussi comme étant capables d'accepter ou non les arguments ou les exemples présentés pour les convaincre d'adopter une démarche plus durable.

Ce partage entre incitation et rhétorique permet de classer diverses parties prenantes de la gouvernance du développement durable territorial. Il permet aussi de qualifier les relations qu'elles entretiennent avec la puissance publique locale : l'incitation reste un mode d'interaction largement développé dans le cadre économique, en particulier avec le monde de l'entreprise, mais également avec d'autres collectivités (voire dans une délégation de service public), ou avec les associations ou même les individus (que l'on qualifiera alors comme des usagers) ; l'aspect rhétorique est, quant à lui, plus complexe à analyser. Selon Perelman, toute rhétorique se comprend d'abord dans une relation entre un orateur avec son auditoire, défini comme « l'ensemble de ceux sur lesquels l'orateur veut influencer par son argumentation » [Perelman, 1977:32]. Il distingue ainsi l'auditoire universel formé de l'ensemble de ceux qui peuvent potentiellement entendre le discours, de l'auditoire particulier auquel il s'adresse directement. La distinction entre les deux permet de mettre en évidence deux types de parties prenantes à la gouvernance du développement durable : l'auditoire universel correspond aux citoyens, aux populations, à la société civile, voire à l'ensemble des êtres humains ; l'auditoire particulier est constitué des agents territoriaux et des élus, premiers concernés par la bonne mise en application de la durabilité. Les buts recherchés par l'orateur ne se placent pas au même niveau selon le type d'auditoire : les habitants doivent être « *convaincus* » du bienfondé de la démarche de développement durable ; les agents publics et élus doivent être

« *persuadés* » qu'il s'agit d'une bonne politique, d'une bonne manière de faire, pour les engager à « faire »⁸.

Schéma 2 – Les deux modalités complémentaires des politiques de développement durable



Cette triple distinction entre incitation économique, persuasion et conviction, ainsi que les différents acteurs auxquels ces modalités d'action publique s'adressent sont reprises dans le schéma 2 (le codage couleur reprend les mondes lexicaux utilisés par les acteurs interrogés). Une différence majeure repose sur l'étendue de la volonté publique d'agir directement sur le système de valeurs des acteurs. L'incitation ne met pas en jeu des valeurs collectives et produit, au mieux, des effets d'apprentissages limités dans un « apprentissage en boucle simple » [Argyris, 1993:67] : stratégies d'action – conséquences – révision et adaptation du plan stratégique. Au mieux, on peut espérer une modification des comportements routiniers, dans un temps relativement long.

⁸ La différence entre la conviction et la persuasion fait l'objet de vifs débats. Pour Pascal [1670], par exemple, la conviction tient de la raison, tandis que la persuasion tient de la passion, tandis que pour Kant [1781], la première est objective, tandis que la seconde est subjective.

Dans chacune des deux autres modalités, l'apprentissage collectif se traduit par une modification comportementale à la condition de susciter une autre forme d'adhésion prenant place, celle-ci, au niveau des valeurs. L'apprentissage collectif ne peut, en effet, se réaliser qu'en réinterrogeant les « valeurs directrices » qui sous-tendent les stratégies d'action. C'est à partir de cette adhésion au nouveau système de valeurs, nécessitant une certaine force de conviction, ainsi que par l'appui sur un cadrage dans lequel le développement durable apparaît comme légitime, que les individus seront capables de *s'approprier* et d'appliquer les enjeux et les pratiques du développement durable [Argyris, 1993]. Dans ce cas, l'adoption de valeurs durables se traduit, selon les termes significativement repérés par l'analyse textuelle, d'une part, au niveau des habitants et de la société civile, par la possibilité d'un changement d'attitude lié à une modification potentielle des manières d'« être » ; d'autre part, au niveau des agents territoriaux et des élus, par un changement de culture administrative (transversalité, participation, concertation, pensée globale, etc.) qui intervient au niveau de l'« interagir ».

Nous avons ainsi cherché à insister sur l'importance de modalités politiques rhétoriques coexistant avec des modalités économiques ou réglementaires plus classiques. Contrairement aux politiques économiques environnementales habituelles, les modalités rhétoriques requièrent de s'interroger sur le degré de légitimité des politiques conduites. Lorsque celles-ci sont supportées par des valeurs partagées et mises en œuvre dans un contexte adapté, elle ouvre la possibilité à un changement d'attitude assez général à l'égard du développement durable, donnant lieu à des changements profonds de comportements.

Bibliographie

Argyris C. [1993], « Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change », San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Arrow K.J. [1951], « Social Choice and Individual Values », Yale University (Traduction, 1997), Crawles Foundation for Reaserch.

Arrow K.J. [1974], Limited Knowledge and Economic Analysis, *American Economic Review*, vol. 64, n°4, p. 153-166.

Bailey K.D. [1990], « Social entropy theory », Albany, State University of New York Press.

Batifoulier P., Abecassis P., Domin J.-P. [2010], Les effets pervers de la politique incitative: l'exemple de l'assurance maladie complémentaire, *Economie Appliquée*, vol. 63, n°4, p. 171-194.

Boltanski L., Thévenot L. [1991], « De la justification. Les économies de la grandeur », Paris, Gallimard.

Bromley D.W. [2008], Volitional Pragmatism, *Ecological Economics*, vol. 68, n°1-2, p. 1-13.

Bürgenmeier B. [2008], « Politiques économiques du développement durable », Bruxelles, de Boeck (3ème édition).

Dixon K. [1998], « Les évangélistes du marché », Paris, Raisons d'Agir.

Dobson A. [2003], « Citizenship and the Environment », Oxford, Oxford University Press.

Dobson A. [2007], Environmental citizenship: towards sustainable development, *Sustainable Development*, vol. 15, n°5, p. 276–285.

Dobson A., Bell D. (Eds.) [2006], « Environmental Citizenship », Cambridge, MA, MIT Press.

Douai A., Vivien F.-D. [2009], Economie écologique et économie hétérodoxe : pour une socio-économie politique de l'environnement et du développement durable, *Economie Appliquée*, vol. 61, n°3, p. 123-158.

Emelianoff C. [2003], La ville durable en Europe, *Le revue durable*, vol. n°5, p. 14-18.

Emelianoff C. [2005], Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?, *Développement durable et territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/document532.html>

Favereau O. [1989], Marchés internes, marchés externes, *Revue Économique*, vol. 40, n°2, p. 273-328.

Favereau O., Quiers-Valette S. [1998], « Tous les problèmes d'incitation sont des problèmes d'interdépendance des niveaux de décision », in A. Vinokur (éd.), *Décisions économiques*, Paris, Economica, p. 245-255.

Gadrey J., Ruyters C., Laffut M. [2006], « Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord - Pas de Calais et en Wallonie », *Etudes prospectives régionales*, Lille, Conseil régional, Direction de la Prospective, du Plan et de l'Évaluation.

Gamson W.A., Modigliani A. [1987], « The changing culture of affirmative action », in Braungart R.G., Braungart M.M. *Research in Political Sociology (Vol 3)*, Greenwich, CT, JAI Press, p. 137-177.

Gilly J.-P., Wallet F. [2005], Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale : Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol. n°5, p. 699-722.

Habermas J. [1981], « The Theory of Communicative Action », Boston, Beacon Press (Traduction, 1984 pour le vol. 1; 1987 pour le vol. 2).

Kahneman D., Tversky A. [1981], The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, *Science*, vol. 211, p. 453-458.

Kant E. [1781], « Critique de la raison pure », Paris (Édition, 1927), Presses Universitaires de France.

Lafferty W.M. (Ed.) [2001], « Sustainable Communities in Europe », London, Earthcan.

Lascoumes P., Le Galès P. (Dir.) [2003], « Gouverner par les instruments », Paris, Presses de ScE Po.

Max-Neef M., Elizalde A., Hopenhayn M. [1989], Human scale development: an option for the future, *Development Dialogue. A Journal of International Development Cooperation*, vol. 1, p. 7-80.

Muller P. [2005], Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, p. 155-187.

Norgaard R.B. [1989], The case for methodological pluralism, *Ecological Economics*, vol. 1, n°1, p. 37-57.

Ostrom E. [1996], Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development, *World Development*, vol. 24, n°6, p. 1073-1087.

Pascal B. [1670], « Pensées », Paris (Édition, 2004), Éditions Firmin Didot.

Perelman C. [1977], « L'empire rhétorique. Rhétorique et argumentation », Paris (Édition, 2002), Librairie philosophique J. Vrin.

Polanyi K. [1944], « The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time », Boston, Beacon Press.

Putnam R.D. [1988], Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, vol. 42, p. 427-460.

Reinert M. [1993], Les « mondes lexicaux » et leur « logique » à travers l'analyse statistique d'un corpus de récits de cauchemars, *Langage et Société*, vol. 66, p. 5-39.

Scarwell H.-J., Kergomard C., Laganier R. (Dir.) [2008], « Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais », Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.

Sen A.K. [1993], « Capability and Well-being », in M.C. Nussbaum, Sen A.K. (eds.), *The Quality of Life. Studies in Development Economics*, Oxford, Clarendon press, p. 62-67.

Simon H.A. [1962], The architecture of complexity, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 106, n°6, p. 467-482.

Söderbaum P. [1999], Values, Ideology and Politics in Ecological Economics, *Ecological Economics*, vol. 28, n°2, p. 161-170.

Torre A., Zuideau B. [2009], Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, n°4, p. 349-360.

Annexe 1 : La matrice des besoins [Max-Neef, *et al.*, 1989, p.33, traduit par nous]

Les besoins en fonction des catégories existentielles Les besoins en fonction des catégories axiologiques	Être	Avoir	Faire	Interagir
Subsistance	1/ Santé physique, santé mentale, équilibre, sens de l'humour, adaptabilité	2/ Nourriture, abri, travail	3/ Se nourrir, procréer, se reposer, travailler	4/ Vie, environnement, social, cadre
Protection	5/ Attention, adaptabilité, autonomie, équilibre, solidarité	6/ Système d'assurance, épargne, sécurité sociale, sécurité, droits, système de santé, famille, travail	7/ Coopérer, empêcher, prévoir, s'occuper de, aider, guérir	8/ Espace de vie, social, environnement, habitation
Affection	9/ Estime de soi, solidarité, respect, tolérance, générosité, être réceptif, passion, sensualité, sens de l'humour	10/ Amitié, famille, partenariats, relation à la nature	11/ Faire l'amour, caresser, exprimer des émotions, partager, prendre soin de, cultiver, apprécier	12/ Intimité, privé, maison, espace de camaraderie
Compréhension	13/ Conscience critique, être réceptif, curiosité, capacité d'étonnement, discipline, intuition, rationalité	14/ Littérature, enseignement, méthode, politiques d'éducation, politiques de communication	15/ Enquêter, étudier, expérimenter, éduquer, analyser, négocier	16/ Cadre d'interactions de formation, écoles, universités, collèges, groupes, communautés, famille
Participation	17/ Adaptabilité, être réceptif, solidarité, volonté, détermination, dévouement, respect, passion, sens de l'humour	18/ Droits, responsabilités, devoirs, privilèges, travail	19/ S'affilier à, coopérer, proposer, partager, contester, obéir, interagir, être d'accord avec, exprimer ses opinions	20/ Cadre d'interactions participatives, fêtes, associations, églises, communautés, voisinage, famille
Oisiveté	21/ Curiosité, être réceptif, imagination, imprudence, sens de l'humour, quiétude, sensualité	22/ Jeu, spectacle, fêtes, paix d'esprit	23/ Rêvasser, ressasser, rêver, se souvenir du bon vieux temps, fantasmer, se rappeler, se détendre, s'amuser, jouer	24/ Privé, intimité, espaces clos, temps libre, environnements, paysage
Création	25/ Passion, détermination, intuition, imagination, effronterie, autonomie, inventivité, curiosité	26/ Capacités, compétences, méthode, travail	27/ Travail, inventer, construire, composer, interpréter, concevoir	28/ Cadre productif et de réactions, groupes de travail, groupes culturels, audience, espace d'expression, temps libre
Identité	29/ Sens de l'appartenance, cohérence, différenciation, affirmation de soi, estime de soi	30/ Symbole, langage, religion, habitudes, coutumes, référence, groupe, sexualité, valeurs, normes, mémoire historique, travail	31/ S'engager à, s'intégrer, confronter, décider, se connaître, se reconnaître, se réaliser, grandir	32/ Rythmes sociaux, cadre quotidien, cadre d'appartenance, étapes de maturation
Liberté	33/ Autonomie, estime de soi, détermination, passion, affirmation de soi, ouverture d'esprit, effronterie, rébellion, tolérance	34/ Egalité des droits	35/ Contester, choisir, être différent de, prendre un risque, déployer des connaissances, s'engager, désobéir	36/ Espace temporel, plasticité temporelle/spatiale

* La colonne ÊTRE liste les attributs, personnels ou collectifs, exprimés par des noms. La colonne AVOIR liste des institutions, des normes, des mécanismes, des outils (pas au sens matériel du terme), des lois, etc. qui peuvent être exprimés par un ou plusieurs mots. La colonne FAIRE liste les actions, personnelles ou collectives, exprimés par des verbes. La colonne INTERAGIR liste des lieux et des milieux (en tant qu'unités de temps et d'espace). Le terme renvoie au ESTAR espagnol ou au BEFINDEN allemand, au sens de temps et d'espace. Comme il n'existe aucune correspondance en anglais (ou en français), INTERAGIR (INTERACTING en anglais) a été choisi faute de mieux.

Annexe 2 : Liste des institutions investiguées

Région Nord-Pas de Calais	l' élu en charge de la politique de développement durable, le responsable du service développement durable, l' ancienne responsable du service développement durable
Département du Nord	le responsable de la mission Agenda 21 départemental
Département du Pas-de-Calais	le chef de projet Agenda 21 départemental
Communauté Urbaine de Lille	l' élue en charge du développement durable et de l' Agenda 21, et le chef du service développement durable
Communauté Urbaine de Dunkerque	le responsable de la mission stratégie, prospective, et évaluation, en charge du développement durable
Communauté Urbaine d' Arras	l' élu en charge du développement durable, et le chargé de mission environnement et développement durable
Communauté d' Agglomération de Lens-Liévin	le directeur du développement
Commune de Lille	l' élue en charge du développement durable, et le directeur du développement durable
Commune de Valenciennes	le chef de cabinet du Maire, en charge du développement durable
Commune de Tourcoing	l' élu en charge du développement durable et le directeur de la mission développement durable et Agenda 21
Commune de Roubaix	chargé de projet Agenda 21 Local
Commune de Villeneuve d' Ascq	le directeur de l' environnement, de la santé et du développement durable et le responsable du service développement durable
Commune de Cambrai	le responsable du cadre de vie
Commune de Boulogne-sur-Mer	le responsable du service économie sociale et solidaire
Commune de Loos-en-Gohelle	le chef de cabinet du Maire, en charge du développement durable
Pays des Sept Vallées	le chargé de mission économie et emploi
Pays Pévelois	l' agent de développement
Direction Régionale de l' Environnement (DIREN)	le chef du service des enjeux environnementaux et des systèmes d' information
Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR)	le chargé de mission auprès du préfet de région Nord-Pas de Calais
Agence de l' Environnement et de la Maîtrise de l' Energie (ADEME)	le délégué régional adjoint
Centre Emploi Ressource du Développement Durable (Groupement d' Intérêt Public)	le coordinateur des programmes territoires, et en charge de l' urbanisme durable

