

La transition écologique se gagne par les citoyens

Entretien avec Daniel Breuiller, maire d'Arcueil de 1997 à 2016

Entretien réalisé par Frédéric Gilli et Emmanuel Bellanger.

Maire écologiste d'Arcueil pendant près de vingt ans, Daniel Breuiller fut au cœur de la construction métropolitaine du Grand Paris. Il revient dans cet entretien sur son expérience, au moment où de grandes collectivités territoriales sont désormais dirigées par des élus écologistes.

Daniel Breuiller, vous avez une longue expérience d' élu local ; quel enseignement tirez-vous des dernières élections municipales dans les grandes métropoles et la région parisienne ?

À vrai dire, il y a deux enseignements majeurs. Ma première réaction – certainement parce que j'ai été longtemps un des deux seuls maires écologistes de la métropole – a été de me réjouir du succès des listes de larges coalitions conduites par les écologistes. Face à la crise climatique, la crise urbaine, les pollutions, les inégalités et l'absence de nature en ville, tous les secteurs de la société, du monde économique à celui de l'aménagement et de la construction, s'intéressent à l'écologie. Il est temps que des institutions soient dirigées par des écologistes.

Sera-t-on pour autant capables de faire évoluer les politiques publiques des métropoles pour leur permettre de faire face à ces défis ? Des écolos sont pour la première fois aux commandes de puissantes collectivités : ils vont pouvoir incarner des politiques publiques ambitieuses et accompagner la société dans une conversion écologique cruciale. Ils vont aussi être jugés sur leurs actes et leur capacité à mettre en mouvement la société... L'enjeu est essentiel pour l'écologie politique, il s'agit d'être efficaces pour changer les mobilités, œuvrer à la qualité de la vie en ville, transformer en profondeur l'alimentation, et inventer des métropoles qui ne produisent plus autant d'inégalités.

Mais le fait essentiel de l'élection, c'est l'abstention énorme... Bien sûr, la pandémie a eu un impact mais il ne faut pas oublier les décennies d'effritement de la confiance des habitants en leurs élus. Ils demandent que les maires s'occupent plus d'eux et encore plus en période de crise. J'avais coutume de dire qu'il fallait être un mauvais maire pour perdre une élection ; je constate que le malaise est désormais bien plus profond. Les réseaux sociaux ont révélé la médiocrité inouïe du débat, la violence aussi des attaques personnelles, souvent liées à la « lutte d'égos pour occuper des postes ». Ils disent aussi l'ampleur de la défiance des citoyens vis-à-vis de la politique et soulignent le décalage croissant entre les partis politiques ou les élus et des habitants qui ne se sentent plus écoutés. Les citoyens demandent à être plus écoutés par les élus, qu'ils se placent à côté d'eux plutôt qu'au-dessus d'eux. On constate aussi l'effet dévastateur des discours sur l'affaiblissement des pouvoirs locaux. Certes, l'affaiblissement est réel, mais à quoi sert le maire s'il passe son temps à dire qu'il n'a pas les moyens de faire ?

Comment remobiliser les habitants ?

Les villes qui ont le plus résisté au mouvement de « dédagisme » sont celles qui ont osé innover et renouveler leurs équipes. Je constate que les politiques manquent souvent de courage pour défendre leurs convictions... Il faut oser dire la vérité, au risque même de perdre l'élection. « On ne sort du flou qu'à ses dépens », disait François Mitterrand ; ce n'est plus d'actualité. Nous sommes dans une époque qui appelle des positions plus tranchées. Cela suppose toutefois de le faire en partant de ce que vivent et nous disent les habitants, sinon nous sommes simplement des donneurs de leçons.

Hors période électorale, trop souvent on ne débat pas avec les citoyens que l'on pense, à tort, pas intéressés ou incapables de saisir les enjeux sociaux et environnementaux de notre époque. Parfois on se dit que la reconquête démocratique est trop difficile à mener et qu'il est plus rentable de servir seulement les intérêts de ceux qui votent. C'est la mort de la démocratie ; il faut au contraire aller sur le terrain, faire du porte-à-porte, écouter les habitants, leurs attentes et construire des réponses avec eux. J'ai appris, comme maire, au cours de mes nombreuses années d'engagement, que les citoyens sont bien souvent en avance sur les élus et les institutions : il faut impérativement les associer à la définition des priorités politiques et de l'intérêt général. Cela suppose à la fois un très fort engagement des élus, des services en dehors des bureaux, mais aussi que les espaces de dialogue soient suffisamment ouverts pour définir ensemble cet intérêt général.

Il ne faut pas non plus idéaliser les citoyens, qui peuvent défendre eux aussi leur pré carré. Mais même s'ils ne viennent pas à toutes les réunions publiques, car les citoyens n'ont pas 100 % de leur temps à consacrer, ils font énormément dans des domaines très différents, on ne s'appuie pas assez sur eux et sur leur énergie. L'élu doit faciliter l'échange et montrer la réalité dans toute sa complexité. Un élu animateur et catalyseur avant d'être décideur.

Pour moi, l'exemple de la rénovation du quartier du Chaperon-Vert, dans ma ville d'Arcueil, est emblématique des bienfaits que produisent le débat et l'association des habitants aux décisions politiques. Avec mes équipes, nous nous sommes toujours demandé qui n'était pas venu aux réunions de concertation organisées et comment aller vers eux. C'est plus facile d'y répondre à l'échelle du quartier, mais il faut aussi essayer à l'échelle de la métropole. Pour cela, il faut vaincre les frilosités des politiques qui n'ont pas compris l'intelligence collective des habitants, en particulier ceux des quartiers populaires qui sont objectivement les moins associés.

Quel est selon vous le sujet clef de la période qui s'ouvre ?

On doit tous, les élus en premier, avoir deux boussoles en tête : l'écologie et la démocratie.

Concernant l'écologie, à chaque décision prise, il faut être capable d'évaluer ses conséquences en matière d'effets de serre tout en mesurant l'acceptabilité sociale de nos décisions d'élus. La taxe carbone est emblématique de ce double enjeu à tenir pour ne pas échouer. Les choix politiques révèlent souvent les égoïsmes locaux et le court-termisme des réflexions : très peu d'élus assument publiquement l'importance de densifier nos villes pour préserver la nature. Mais une densification qui permette des espaces de nature, au moins 30 % de pleine terre, plus de nature et plus de biodiversité dans la nature. Il affronte les tensions propres aux villes en regardant la vérité en face avec les citoyens, même si elle est difficile, contradictoire ou potentiellement impopulaire... et en débattre ouvertement. Et il faut s'engager sur les vrais enjeux : la géothermie, l'isolation thermique, la nature en ville... pas les sapins de Noël.

Concernant la question démocratique, on ne peut plus se contenter de dire : « je suis élu pour agir ». Mon prédécesseur, Marcel Trigon, me disait qu'« un maire doit être un animateur de la vie locale ». Il avait raison. En tant que maire, j'ai retenu une leçon, c'est que j'étais avant tout élu pour mettre en mouvement le territoire qui m'avait élu. Notre responsabilité est de soutenir les dynamiques. Je prends l'exemple des migrants : les réponses ne peuvent pas venir d'en haut, que ce

« haut » émane de quelques élus, de quelques directeurs ou de quelques militants. Il n'y aura pas de réponse si on ne fait pas société et nous avons cette responsabilité, comme élus, d'impulser et soutenir ces dynamiques qui font société. Cela vaut pour tous les sujets ! Le débat sur les migrants, par exemple, doit faire l'objet de réflexions citoyennes. Si l'on veut sortir des oppositions stériles « pour/contre », la seule solution est de faire monter la qualité des dissensus : exposer les réalités, partager les contraintes et les difficultés, chercher des solutions plutôt que détruire des camps aussi vite reconstruits ailleurs ou vouloir se convaincre que l'on peut se cloîtrer dans nos frontières !

Ces deux boussoles, écologie et démocratie, sont liées parce que, dès que l'on veut faire bouger les choses, il y a des oppositions : on ne peut pas seulement et toujours passer en force. Je suis convaincu que seule une réflexion citoyenne peut nous permettre de sortir des oppositions pour ou contre, qui sont stériles. Soyons pragmatiques : si ce que l'on propose en tant qu'élus est « bon pour la ville et les habitants », alors ils ne sont pas bêtes, ils suivront. S'ils sont contre, si de vrais problèmes émergent ou que de faux débats s'installent, c'est un indice pour les maires que des éléments de fond n'ont pas été réglés.

Deux crises récentes ont marqué les esprits : une crise démocratique, avec les gilets jaunes, et une crise écologique et sanitaire, avec la Covid. Peut-on vraiment gérer toutes ces urgences en même temps ?

On a tendance à tout opposer, mais être élu c'est apprendre à gérer des contradictions et à les dépasser. C'est même à cela que sert la politique : il faut assumer la radicalité des revendications que l'on incarne, mais il faut aussi accepter des compromis ou construire des solutions alternatives. Concernant les éclairages de Noël, par exemple, on a eu un débat à Arcueil sur leur coût énergétique et financier, et on a finalement renoncé à les supprimer. Mais on les a transformés pour qu'ils soient moins énergivores. C'est la question que j'évoquais de l'acceptabilité de la radicalité écologiste : on ne peut pas avoir raison seul. Comme maire, j'ai toujours considéré tous les points de vue, même ceux qui me mettaient en difficulté. Et dans tous les débats, j'essayais de partir des paroles des habitants pour construire avec eux des réponses.

Bien sûr, il y a une nécessité d'agir, et d'agir vite. J'ai choisi d'être élu alors que j'étais militant associatif pour répondre à ce besoin d'engagement. Mais on n'est pas élu pour agir seul. Notre responsabilité, quand on est élu, est de faire avec les gens et pas en leur nom. Comme maire, je ne me suis jamais senti en droit de décider seul du devenir de la ville : les changements importants, je les ai toujours considérés comme devant relever du débat. Un maire qui penserait seul avoir raison sur l'urgence de la transition écologique va très vite buter sur des obstacles insurmontables. S'il engage un travail collectif, s'il veille à sortir de l'entre-soi rassurant, ce maire aura de grandes chances de remporter la course d'obstacles qu'il engage. À l'issue de plusieurs mandats, la chose qui me rend le plus fier, à Arcueil, ce n'est pas ce que j'ai fait mais ce que j'ai permis de faire : ville comestible, ressourcerie, maison des solidarités, tiers-lieux culturels... autant d'initiatives citoyennes soutenues et rendues possibles par la ville. Et puis toutes les grandes transformations urbaines et les politiques sociales réalisées au fil des mandats, toutes choses sur lesquelles il y a eu des réticences, y compris en interne, parce que ce n'était pas du ressort direct de l'action municipale, mais qui ont pu voir le jour et se sont inscrites dans le temps parce qu'elles étaient portées par les habitants.

S'appuyer sur les énergies des habitants, c'est le plus important levier et le principal gage de la réussite d'une municipalité. Nos partis ne sont plus capables d'incarner ces dynamiques ; la richesse d'innovation, de fourmillement, d'invention de solidarités, ce sont les habitants qui les incarnent. Si on consacrait seulement 10 % des ressources publiques à soutenir leurs initiatives sociales plutôt qu'à investir dans de grandes infrastructures, nous irions dans la bonne direction.

Est-ce si facile à mettre en œuvre ?

C'est *très* difficile de dépasser notre entre-soi, nos habitudes, j'en ai conscience. Quand Anne Hidalgo décide de piétonner les berges de la Seine, il y a en face des réactions de maires réactionnaires qui défendent à tout prix la bagnole, mais le sujet était aussi symbolique puisqu'il s'agissait de l'accès à Paris. En banlieue, c'est difficile de se passer de voiture. Ce qui a manqué, c'est une réflexion politique commune et nous avons été dans l'incapacité de défendre une alternative. Ce qui est hallucinant, pour les déplacements, c'est qu'il ait fallu la Covid pour que les lignes bougent enfin ! Des pistes cyclables impossibles la veille sont devenues réalité en quelques semaines...

Comment cette bataille se gagne-t-elle ? Les innovations partent souvent des villes centres, qui sont bobos, et où il est plus facile de les déployer... mais aussi des quartiers populaires, où il faut bien les inventer. Mais la seule façon de leur assurer un véritable impact, c'est de les porter dans la métropole, avec des mesures d'accompagnement pour les populations les plus fragiles. Quand ces débats et ces harmonisations ne se font pas, alors même que la ville et la métropole sont toutes les deux *a priori* du même bord mais qu'elles ne se concertent pas, c'est souvent parce que les citoyens ne sont pas impliqués au bon moment ou à la bonne échelle dans les discussions... Dans le Grand Paris, nous aurions fait une concertation sur les enjeux de mobilité, dans chaque commune, avec les citoyens et en partant de leurs visions et leurs attentes politiques, nous aurions sans doute eu des débats de toute autre qualité que les jeux de postures entre institutions auxquels nous avons eu droit.

Nous tergiversons sur la transition, pourtant nous n'avons pas tellement le choix. Notre responsabilité première, celle des élus et celle des partis, c'est de mettre en cohérence, une fois au pouvoir, nos propositions et nos actes. Nous ne sortirons des crises que par l'expérimentation territoriale et si nous dépassons le localisme étroit : dire que chacun fera de sa ville un îlot de prospérité, c'est une illusion... Un maire se doit de penser sa ville à la bonne échelle, celle de la métropole, une métropole solidaire qui mesure l'interdépendance des territoires et pallie la défaillance de l'État face au marché.

L'intention est louable, mais les résistances sont fortes. Il y a des égoïsmes puissants et bien enracinés... Croyez-vous vraiment que ces évolutions soient possibles ?

Le problème, c'est le manque d'acculturation collective des élus et des citoyens : les gens qui mesurent les enjeux sont souvent les associatifs ou les spécialistes et cela conduit à des débats très spécialisés, voire dogmatiques. La façon même d'amener ces questions dans le débat public accentue le problème : sur les Zones à faibles émissions métropolitaines (ZFE), mon territoire du Grand Orly Seine-Bièvre a fait un rapport uniquement sur la mobilité alors que c'est avant tout un sujet de santé qui touche tous les habitants. C'est un enjeu démocratique fondamental, on ne peut pas le résumer à des questions techniques.

Je comprends que, pour les militants écologistes, il y a la conscience que le temps presse et un énervement contre les résistances. Le rythme de dégradation de notre environnement est tel qu'il faut agir, et ce d'autant plus que nous constatons que les engagements de la COP21 ne sont pas respectés. Je suis heureux qu'il y ait des mouvements vigoureux qui portent des exigences très radicales, mais j'ai aussi conscience que ceux qui dirigent une institution doivent tenir compte de la réalité. Dominique Voynet était sans doute plus radicale que moi pour Montreuil mais je pense que, à long terme, on gagne plus à créer des dynamiques. La transition se gagne dans le temps, c'est pour cela qu'il faut s'appuyer sur les dynamiques citoyennes.

Il ne faut d'ailleurs pas avoir d'œillères, ou ôter celles que l'on a nous-mêmes. J'ai ainsi appris la nécessité et la possibilité d'impliquer et soutenir aussi les entreprises, dont les jeunes collaborateurs disent : « on n'a pas envie d'être des pollueurs ». Leurs dirigeants sont de plus en plus sous la pression de leurs clients, en outre leurs enfants les « engueulent à la maison » pour qu'ils agissent

en faveur de l'environnement. Il y a quelques décennies, les aiguillons étaient dans les partis politiques, ils sont aujourd'hui dans les mouvements associatifs et les collectifs d'habitants, singulièrement dans la jeunesse.

Vous parlez des entreprises, mais vous avez été maire d'une commune de la proche couronne, soumise à une forte pression immobilière et foncière. Les élus peuvent-ils encore maîtriser le devenir de leur territoire ?

Il ne faut jamais sous-estimer l'attachement à la commune : c'est un puissant lien social et un outil d'intégration... À la médiathèque, je le voyais bien : les nouveaux arrivants se plongent dans les livres sur l'histoire de leur ville ! Et puis, chaque ville tente des expérimentations locales et cela crée des exemples, des sujets de discussion, autant de leviers pour peser sur ce qui se passe dans la commune. Pour autant, on peut inventer localement des réponses, mais on ne peut pas proclamer la république autonome d'Arcueil – ou d'ailleurs.

Quelle que soit la taille de la commune, le localisme utile c'est celui qui sait qu'il est totalement dépendant de ses voisins proches ou lointains et je pense notamment, pour la métropole, aux territoires ruraux qui nous nourrissent. Le localisme intelligent, c'est celui qui sait revendiquer son identité pour s'inscrire dans des logiques de coopération. Un maire ne peut pas oublier que les habitants de sa commune sont tous métropolitains : 80 % de ses électeurs, qui sont des salariés, travaillent ailleurs et 50 % des usagers de sa commune viennent d'ailleurs tous les matins, nos vies sont métropolitaines...

Je suis d'abord maire et j'ai aimé cette fonction de proximité, mais on doit bien se dire que, pour agir, il faut être métropolitain... et coopératif. Et ce n'est pas tellement à nos concitoyens qu'il faut le dire : eux, ils le savent et le vivent.

La métropole du Grand Paris a été créée en 2016, il y a des discussions sur les évolutions de la région parisienne depuis près de vingt ans... Quel est l'enjeu décisif pour la métropole dans les prochaines années ?

Une génération d'élus locaux s'est bagarrée pour faire avancer cette idée de coopération intercommunale. On n'était pas d'accord entre nous, mais on acceptait la discussion, le débat et on a créé un corpus intellectuel collectif. Il disparaît naturellement avec les renouvellements des équipes municipales, il ne s'agit pas de le regretter mais d'entretenir cet élan pour que les nouveaux élus puissent bénéficier et s'appuyer sur les acquis de la coopération intercommunale. Face à la crise sociale et environnementale, nous avons plus que jamais besoin de continuer à mutualiser cette capacité à comprendre et agir. Ma génération n'a pas tout réussi, elle a permis la construction métropolitaine, mais elle a aussi échoué sur des sujets importants. On fonctionnait parfois au consensus, parfois au compromis mais, du coup, chaque fois que l'on a touché au cœur des sujets, que ce soit sur la répartition sociale de l'habitat ou l'équilibre économie/habitat/nature, ça a bloqué. On a buté sur le PMHH ou sur le SCOT comme on avait buté en 2012 sur les questions fiscales.

Aujourd'hui, la question des inégalités reste centrale et la mutualisation des richesses fiscales est un enjeu majeur. La réforme métropolitaine a paradoxalement enrichi ceux qui étaient riches et a appauvri les pauvres ; c'est une réalité. On a épargné Paris ou certains départements, par exemple, au détriment des communes les plus pauvres. Il y a évidemment des populations en difficulté à Paris ou dans les Hauts-de-Seine, on peut même garder les départements, mais pas leurs immenses écarts de ressources. On ne peut plus se satisfaire d'une fausse mutualisation. La métropole et la région devraient avoir pour mission de tirer tout le monde vers le progrès collectif : il faut s'attaquer aux recettes fiscales. Si les plus pauvres vivent mieux dans le Grand Paris, les plus riches y vivront mieux également... Le problème, c'est que ces sujets-là, lorsqu'ils ne sont pas mis sous le tapis, sont traités de manière trop technique : ils ne sont jamais mis en débat public sur le bon pied.

De manière générale, tous les débats sont pollués par les questions institutionnelles. Sans compter que ces histoires nous pompent de l'énergie, elles nous éloignent des citoyens et des projets qui se développent sur le terrain... Il y a une réforme financière urgente car la situation est inégale et injuste. Il en va de même du climat, des inégalités d'accès à l'école, du logement, etc., qui sont les sujets essentiels. Au lieu de passer du temps dans les batailles d'institution, il faut pousser les initiatives et soutenir les projets positifs. Après plusieurs mandats, je me dis qu'il n'y a pas de bonnes institutions ou de mauvaises institutions : il y a de bonnes politiques et de mauvaises politiques... La gouvernance est un faux débat quand l'urgence est de chercher les dynamiques de transformation de la société et de soutenir les citoyens dans leurs actions de solidarité et de préservation de l'environnement.

De toute manière, si on ne fait pas la métropole avec les citoyens, elle disparaîtra. Son budget est indigne, elle est un nain politique. Pourtant, la zone dense nécessite des politiques publiques spécifiques. Pour exister il lui faut un soutien populaire. Le fait d'être une métropole des maires lui a donné une certaine force au départ et on a réussi des compromis étonnants compte tenu de la majorité métropolitaine (notamment sur l'hébergement), mais elle a manqué de courage politique, je le redis, sur des enjeux fondamentaux comme le logement social ou la fiscalité. Ce n'est pas le changement institutionnel ni les documents techniques de planification qui permettront d'aller plus loin et porter les débats de fond. Seule la participation des habitants et une démocratie revivifiée peuvent véritablement changer le visage de la région parisienne.

Daniel Breuiller a été maire « Entente citoyenne » puis écologiste d'Arcueil entre 1997 et 2016 ; il fut l'un des premiers maires écologistes de la métropole du Grand Paris. Daniel Breuiller a été l'un des fondateurs de la Vallée Scientifique de la Bièvre et fut vice-président de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre de 2000 à 2016. Au sein du département du Val-de-Marne, il fut conseiller général de 2004 à 2015 et vice-président en charge de la démocratie participative puis du développement durable. Daniel Breuiller a également été vice-président de la Métropole du Grand Paris en charge de la nature en ville, du patrimoine paysager et de l'agriculture urbaine.

Pour citer cet article :

Daniel Breuiller, « La transition écologique se gagne par les citoyens. Entretien avec Daniel Breuiller, maire d'Arcueil de 1997 à 2016 », *Métropolitiques*, 11 février 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/La-transition-ecologique-se-gagne-par-les-citoyens.html>.