



HAL
open science

De la question urbaine à la question environnementale Et de ses conséquences sur la gouvernance des villes

Jérôme Boissonade

► **To cite this version:**

Jérôme Boissonade. De la question urbaine à la question environnementale Et de ses conséquences sur la gouvernance des villes. Europe en mouvement : lieux, passages (Cerisy à Berlin, Berlin à Cerisy), 2018. halshs-02319669

HAL Id: halshs-02319669

<https://shs.hal.science/halshs-02319669>

Submitted on 31 Mar 2020

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.

III

De la question urbaine à la question environnementale *Et de ses conséquences sur la gouvernance des villes*

JÉRÔME BOISSONADE

En quoi le développement durable participe-t-il à rendre gouvernable les espaces urbains ?

Pour tenter de répondre à cette question, nous nous intéresserons dans ce texte à quelques évolutions de la gouvernance des politiques urbaines et environnementales en Allemagne et en France. Après un aperçu des systèmes de gouvernance mis en place dans le cadre des « politiques de la ville » de ces deux pays, nous nous attacherons à ceux relevant des politiques publiques environnementales et plus largement du développement durable, notamment à travers l'exemple des écoquartiers.

L'apparition de la question environnementale a été interprétée par certains comme un « support à la réorganisation à la fois du système économique, des institutions politiques et de formes de pouvoir¹ », les institutions déléguant progressivement la gestion de la crise environnementale aux acteurs économiques. De manière complémentaire, il nous semble que le développement durable, de manière générale, et la ville

1. Chantal Aspe et Marie Jacqué, *Environnement et société. Une analyse sociologique de la question environnementale*, Paris/Versailles, Éditions de la Maison des sciences de l'homme/Éditions Quæ, 2012, p. 10.

durable en particulier, s'inscrivent dans un mouvement de longue durée au cours duquel on est passé successivement d'un traitement de la question sociale à celui de la question urbaine puis, aujourd'hui, de la question environnementale, avec un but essentiel : inverser la charge morale liée à la question sociale.

I. DE LA QUESTION SOCIALE À LA QUESTION URBAINE

En France, « l'insécurité sociale² » qui menace chacun d'entre nous est depuis longtemps une des préoccupations principales de la population. De l'autre côté du Rhin, le faible taux de chômage de l'Allemagne (4,9 % en 2014 contre 10,5 % en France) ne résume pas la situation sociale de ce pays, notamment en raison de la réunification avec la partie est-allemande de 1989-1990, qui a entraîné une migration interne bouleversant le paysage social et urbain du pays. Pour lutter contre les problèmes sociaux résultant de ces situations, en France dès les années 1980, puis en Allemagne dix ans plus tard, les politiques de la ville ont dans les deux cas adopté une approche « intégrée » ou « globale », transversale aux politiques sectorielles menées par les différents ministères. Aujourd'hui, le nombre de travailleurs pauvres et précaires a fortement augmenté, avec le développement du temps partiel subi et des très bas salaires. Dans le même temps, les politiques d'austérité ont conduit à une baisse des crédits publics qui ont affecté le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) en France comme le programme « Soziale Stadt » en Allemagne.

Ces évolutions similaires ne doivent pas pour autant masquer des différences nationales réelles dans la gouvernance de ces politiques de la ville. En France, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) structure fortement les projets de rénovation urbaine des collectivités locales en imposant

2. Robert Castel, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Le Seuil, 2003.

un « guichet unique » qui centralise toute les demandes d'aide concernant ces projets. En revanche, le programme « Soziale Stadt » repose sur un partenariat entre le gouvernement fédéral, les Länder et les municipalités. La commune réalise les projets, mais ces trois niveaux ont en charge à parts égales leur financement³, le gouvernement fédéral et les Länder contribuent en amont à définir leurs objectifs et participent à leur sélection, puis en aval, mettent en œuvre leur évaluation.

Des deux côtés du Rhin, ces programmes vont jouer un rôle central dans la modernisation de l'État. Les différentes administrations françaises, considérées comme étant les bras armés de l'État, devront devenir des partenaires au service d'un territoire. L'habitant est conçu avant tout comme un citoyen-usager qui met à l'épreuve au quotidien les limites des approches sectorielles (éducation, justice, etc.) au profit de démarches transversales optimisant les compétences de chacun des acteurs (travailleurs sociaux, policiers, enseignants, etc.). Ce faisant, ce sont les modes de fonctionnement mêmes de l'État qui vont muer. L'« État providence » se transforme en « État animateur »⁴ qui agit moins qu'il ne fait agir et organise progressivement son retrait comme puissance publique au profit des maires, qui paradoxalement, vont porter des projets urbains dont le cadrage, les modes d'organisation et les financements sont fortement centralisés. En Allemagne, c'est moins le citoyen-usager qui est convoqué comme levier de modernisation de l'État que le citoyen-participant. Cette transformation

3. « Le niveau fédéral finance le programme avec 51 millions d'euros par an, ce qui constitue un tiers du financement total. S'y ajoutent les contreparties des Länder et des communes, chaque niveau contribuant au total à hauteur de 51 millions d'euros. Ce montant se répartit sur 249 sites dans 184 villes dont seize sites modèles (un par Land) munis d'un système de veille scientifique. » (Alexander Wagner, *Le programme Ville Sociale-Soziale Stadt. Étude sur les nouvelles politiques à l'égard des quartiers défavorisés en Allemagne, rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville*, 2002.)

4. Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Éditions Esprit, 1994.

« par le bas » se manifeste par toute une série d'initiatives et de dispositifs participatifs. Elle conduit les institutions à adopter une action publique territorialisée et intégrée, qui va constituer un défi, notamment pour les administrations et les pouvoirs locaux mettant en œuvre les projets urbains dans le cadre du programme « Soziale Stadt⁵ ».

Si cette transformation des politiques publiques met en avant la nécessité d'une intégration des différents acteurs en charge de la vie publique, cette demande d'intégration est considérée comme légitime parce que l'origine de l'action publique semble inversée, des quartiers vers l'État. Cette apparente inversion ne repose pourtant pas nécessairement, au moins dans le cas français, sur une participation effective des habitants, mais plutôt sur les acteurs susceptibles d'incarner le territoire local, notamment les maires. Ce faisant, cette territorialisation des politiques publiques renverse le sens de la question sociale. Elle prend la conséquence locale pour la cause, les effets délétères des problèmes sociaux sur le terrain comme la source urbaine de ces problèmes. Le rôle de la puissance publique change alors radicalement. Elle se doit de prendre en charge ces « quartiers d'exil⁶ », ces « zones de non droit » enclaves extraterritoriales entachant une nation qui serait globalement préservée. La question urbaine remplace la question sociale.

Ce déplacement ne s'est pas réalisé sans heurts. Les contradictions qui traversent la politique de la ville dans son rapport à la question sociale sont en effet apparues dès ses débuts.

5. Christa Böhme *et al.*, *The Programme « Social City » (Soziale Stadt). Status Report*, Centre for Knowledge Transfer « Social City », German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2008 et Thomas Kirszbaum et Renaud Epstein, « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in François Goulard et François Pupponi (dir.), *Rapport d'information*, Assemblée nationale, 2010, p. 87.

6. François Dubet et Didier Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Paris, Le Seuil, 1992.

Pour Thomas Kirszbaum⁷, la politique de la ville oscille alors en France entre deux orientations :

- la première affirme que « l'objectif est de déterminer un cadre de vie populaire, non de ramener la paix sociale avec des peuplements moins "dérangeants" » (Jean-Marie Delarue) ;
- la seconde ligne considère que « la répartition des ménages sur l'ensemble du territoire indépendamment de leur race et de leur revenu est d'intérêt général » (Olivier Piron).

D'un côté, des « quartiers populaires » caractérisés par ce qui les relie⁸ au tissu social et qu'il s'agit de mobiliser, et, de l'autre, des « ghettos » définis par ce qui les distingue du corps social et qu'il s'agit de banaliser. C'est progressivement cette dernière conception qui va s'imposer dans les deux pays, même si elle constitue un renversement encore plus notable dans la France jacobine que dans l'Allemagne des Länder. La politique de la ville étant l'opérateur privilégié de ce passage de la question sociale à la question urbaine qui évacue toute approche en termes de classe, au profit d'une approche par l'exclusion et l'assignation culturelle, on comprend d'autant mieux le choix fait alors, en faveur d'une démarche qui représente espaces et population comme « hors de la République⁹ ».

7. Thomas Kirszbaum, « La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine, Introduction », in *id.* (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2015.

8. André Micoud et Michel Peroni, *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000.

9. « À l'occasion des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 1^{er} août 2003, Jean-Louis Borloo a défendu son projet sur le registre de l'urgence : la constitution de "ghettos indignes de la République". » (Renaud Epstein, « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine », in Vincent Beal, Mario Gauthier et Gilles Pinson [dir.], *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses universitaires de Saint-Étienne, 2011, p. 59-75.)

Si dans un quartier populaire, le pouvoir relève de la mobilisation des populations, dans un ghetto, il consiste en effet à le ramener à la normalité, y faire prévaloir l'intérêt général, porté notamment par les maires des communes concernées¹⁰, légitimés par des dispositifs participatifs *ad hoc*. Cependant, jusqu'à quel point cette réduction permet-elle à la puissance publique de se décharger de la question sociale ? La discrimination positive territoriale qui est à l'œuvre dans ces programmes repose, notamment dans la dernière période, sur des indicateurs essentiellement socioéconomiques¹¹. Autrement dit, si l'incarnation des problèmes est territoriale, notamment par le biais de l'approche spatialiste qui va s'affirmer avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), la légitimité des causes reste sociale.

II. DE LA QUESTION URBAINE À LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE

C'est en 2007 qu'a lieu en France le Grenelle de l'environnement et qu'est introduite la notion de Développement urbain durable (DUD) dans la Politique de la ville. On considère en effet que « la rénovation urbaine [...] s'inscrit par essence dans cette philosophie d'action¹² ». Pourtant, si de part et d'autre du Rhin, on accorde publiquement une grande importance à la gouvernance des projets de rénovation urbaine, selon des modalités différentes comme nous l'avons vu, l'Allemagne est considérée en général comme pays de l'écologie et la France comme un des pays qui s'y opposent.

10. Cf. *ibid.*

11. Observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport 2013, <http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-de-l-onzus-2013-original.pdf> (consulté le 12 mars 2018).

12. « L'urbanisme durable, une culture de projet », entretien avec Gérard Hamel, président de l'ANRU, Supplément du journal des acteurs de la Rénovation urbaine publié par l'ANRU, mars 2008, p. 2.

Le mouvement écologiste s'est d'abord constitué sur un mode associatif avant d'être politique. Au cours des années 1960 et 1970, on assiste à la montée des questions écologiques. Les contestations de type NIMBY se multiplient en France dès les années 1970 et interpellent les différents ministères. En réponse à la poussée d'une mouvance écologiste, l'ascension du thème de la concertation se concrétise dès cette époque, par le développement de procédures participatives, et aboutit, en France, en 1971 à la création du ministère de l'Environnement¹³. Mais ce n'est qu'au début des années 1980 que se sont fondés les premiers partis verts en RFA et en France¹⁴.

Une urbanisation différenciée

Pour Pierre Jacquot¹⁵, l'évolution différenciée de la question environnementale dans les deux pays, peut s'expliquer par plusieurs facteurs relevant de la question urbaine. En France, la Troisième République a mis en avant le monde rural pour des raisons politiques et a entamé sa modernisation industrielle plus tardivement qu'en Allemagne. L'État conduit cette modernisation après-guerre, sous la forme d'une planification qui va prendre appui sur la nationalisation des banques et des industries. La rapidité de cette évolution bouleverse le secteur agricole et entraîne une urbanisation massive. La question environnementale a donc été travaillée d'abord à partir de ces transformations du monde rural, de l'agriculture et du paysage, dans une approche considérant les usages sociaux de la nature et leurs implications pour les acteurs.

C'est une des raisons qui va favoriser le « retour à la terre » de l'après Mai 68. Beaucoup de jeunes Français ont en effet tenté

13. Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2003.

14. Pierre Jacquot, « Comparaison des processus de formation et de diffusion du mouvement écologiste en RFA et en France », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 123 (2), 2007, p. 217-244.

15. *Ibid.*

à cette époque de travailler dans les zones rurales censées être plus épargnées par la société « bourgeoise » de consommation. La contre-culture française ne s'est donc pas ancrée autant dans le tissu économique et social des villes qu'en RFA, où ce sont dans les milieux alternatifs relativement bien insérés au tissu socio-économique des villes ouest-allemandes que vont émerger et se diffuser les Initiatives de Citoyens, lesquelles vont contribuer à la configuration et à l'essor du mouvement écologiste.

Un nouveau cadre interprétatif

Deux décennies plus tard, la fin des années 1990 voit l'arrivée sur le devant de la scène du développement durable. Cette notion, portée d'abord par quelques ONG, puis très rapidement par les institutions, apparaît comme une rhétorique idéale pour légitimer le mode de développement capitaliste, autrement qu'en creux, par opposition au système socialiste qui vient de s'effondrer. Ce recadrage, censé résoudre les questions sociales, économiques et environnementales, va engendrer la prolifération de dispositifs de totalisation par la durabilité¹⁶, mais aussi de nouvelles formes de conflits et de critiques radicales¹⁷.

Dans les deux pays, cette nouvelle matrice discursive du développement durable se développe en parallèle au modèle consumériste qui continue à irriguer les pratiques sociales, les styles de vie structurant les processus sociaux d'intégration et de distinction. Ce double langage produit un fossé entre

16. Yannick Rumpala, « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie? Quand le développement durable rencontre la gouvernance », *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement*, vol. 8, n° 2, octobre 2008, <<http://journals.openedition.org/vertigo/4996>> (consulté le 12 mars 2018).

17. Francis Chateauraynaud, « Les topiques environnementales entre controverses et conflits. Écologie politique et sociologie pragmatique en France », in Lionel Charles, Hellmuth Lange, Bernard Kalaora et Florence Rudolf (dir.), *Environnement et sciences sociales en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 465.

une conscience écologique nouvelle et des comportements sociaux et environnementaux en décalage.

Progressivement, l'injonction au développement durable devient de plus en plus forte. L'Allemagne met en route un processus complexe et contradictoire de transformation des structures sociétales et des relations à l'environnement, appelé « transition vers la durabilité¹⁸ ». Au début des années 2000, les entreprises allemandes adoptent alors une conception de la durabilité d'inspiration stratégique¹⁹ qui implique une révision du modèle de croissance en vigueur et ne se limite pas à une protection technique de l'environnement.

Cependant, si la notion de développement durable paraît établie dans la société, sa mise en œuvre et sa portée pratique n'ont finalement pas été déterminantes. Parmi les experts, la notion de durabilité (dans des contextes pratiques comme scientifiques) semble faire référence et guider l'action, mais au quotidien, les décisions politiques paraissent contradictoires avec les objectifs de durabilité et sa propension à être appropriée par les populations semble limitée. Dans le même temps, les inégalités ont augmenté et les nouvelles formes de « précarisation sociale » ont commencé à toucher les classes moyennes. Avec la crise économique et financière de 2008, les problèmes environnementaux vont passer au second plan, même si la *green economy* semble pour les gouvernements en place, un moyen de sortir de la crise. Pourtant, alors même que l'industrie allemande de la protection de l'environnement est devenue championne de l'exportation, l'idéal du développement durable est plutôt perçu aujourd'hui dans le monde économique, comme une formule creuse « dépassée par ses

18. Karl-Werner Brand, « "Sustainability Transition". La durabilité, défi social et politique », in Lionel Charles, Hellmuth Lange, Bernard Kalaora et Florence Rudolf (dir.), *op. cit.*, p. 120.

19. Martin Birke, « "Paradise lost" : la durabilité du travail et de l'économie en Allemagne », in Lionel Charles, Hellmuth Lange, Bernard Kalaora et Florence Rudolf (dir.), *op. cit.*, p. 166.

propres exigences », en raison notamment du renforcement de la concurrence²⁰.

III. LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Lorsque les régulations économique et politique des problèmes environnementaux semblent défailir, les nouvelles formes participatives de « gouvernance » paraissent être la solution pour promouvoir une transition qui nécessite une transformation profonde des modes de vie. Cette réforme par la durabilité repose, notamment, sur l'hypothèse que l'on peut s'engager sur la voie du développement durable si l'on en a la volonté politique, mais que cette transformation ne peut se faire sans un changement radical des comportements qui ne dépend pas de simples mesures d'« autorité et de contrôle » de l'État. Ce travail de gouvernementalisation des conduites²¹ repose en effet sur le consentement des populations acquis par les campagnes de communication et d'information sur le développement durable, mais plus profondément, par le biais d'une gouvernance donnant une place plus grande aux dispositifs de participation et d'organisation autonome de la société civile.

En France comme en Allemagne, la question de l'environnement a surpris tout le monde (classe politique, scientifiques, intellectuels, etc.), mais les réponses que ces deux pays ont donné à cette question, notamment en termes de gouvernance, se sont réalisées dans des contextes très différents.

Genèse d'une politique de « concernement »

Loin d'une empathie consensuelle pour la Nature qui serait propre aux valeurs traditionnelles germaniques, l'acceptation

20. *Ibid.*

21. Claude Gautier, « À propos du "gouvernement des conduites" chez Foucault : quelques pistes de lecture », in Jacques Chevalier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 19-33.

de « l'environnement » en Allemagne comme question politique majeure a constitué un processus relativement conflictuel²². L'écologisme politique y est issu d'un activisme associatif qui s'est largement développé au tournant des décennies 1960 et 1970 et a abouti dès le début des années 1970, à la création d'un mouvement contestataire apolitique : les Initiatives de Citoyens (*Bürgerinitiativen*)²³. Puis, au début des années 1980, ces associations et organisations citoyennes vont fonder le principal parti vert allemand, les *Grünen*, qui portera une culture politique démocratique critique, alternative à l'autorité étatique.

Au début des années 1990, alors qu'en France, le nucléaire d'État et la confiance en la science et la technique dominant, en Allemagne les initiatives écologistes et citoyennes, rassemblées notamment par leur opposition au nucléaire, dénoncent les atteintes à l'environnement, ainsi que le chômage de masse considérés tous deux comme directement issus du progrès technique et économique. Dans les années 1990, les programmes politiques des *Grünen* et des sociaux-démocrates vont traduire en partie ces critiques de l'industrialisation et de la technique, par une « révolution de l'efficacité écologique » dans l'industrie et l'économie qui reçoit l'adhésion de l'ensemble des acteurs sociaux. Pourtant, après le « rêve de prospérité perpétuelle » des années 1970, les projets d'une société alternative dans les années 1980, ce « new deal écologique » va échouer, et le « concernement » pour les questions environnementales va se renforcer au sein de la société civile.

22. Cf. Hellmuth Lange, « La sociologie de l'environnement en Allemagne entre débat public et curiosité scientifique », in Lionel Charles, Hellmuth Lange, Bernard Kalaora et Florence Rudolf (dir.), *op. cit.*, p. 28.

23. Cf. Pierre Jacquot, « Comparaison des processus de formation et de diffusion du mouvement écologiste en RFA et en France », art. cit.

Institutionnalisation de la participation

À la différence de la France, pays qui reste très fortement imprégné de l'héritage de la Révolution et dans lequel les pouvoirs publics sont quasiment les seules instances légitimes de la transformation socio-spatiale, en Allemagne, la question de la participation a progressivement été déterminante pour orienter les politiques environnementales. Si, dans la dernière période, la France semble accorder une place de plus en plus grande aux démarches participatives, cette évolution des modes de gouvernance se fait au prix d'une institutionnalisation sans précédent de ces dispositifs mis en place pour recevoir la « parole habitante » ou « citoyenne ».

Cette institutionnalisation de la participation a été imposée comme une condition de la (sa) durabilité et « sans le développement durable, la démocratie participative et délibérative n'aurait pas exercé la même influence²⁴ ». Le développement durable, au même titre que d'autres politiques transversales à l'action de l'État (urbain, égalité, social, etc.) ont en effet, longtemps constitué un domaine privilégié pour l'introduction de dispositifs participatifs. Bénéficiant d'une nouvelle légitimité par l'environnement, ces dispositifs ont aussi servi de garants à la gouvernance par la durabilité qui était mise en place. On assigne en général à cette participation plusieurs finalités, comme celles d'incorporer des valeurs et intérêts du public dans le processus de prise de décision, d'améliorer la qualité intrinsèque des décisions, de renforcer la confiance dans les institutions, d'éduquer le public, ou encore de réduire les conflits.

24. Dominique Bourg, « Développement durable », in Ilaria Casillo (avec Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu et Denis Salles) (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <<http://www.dicopart.fr/fr/dico/dveloppement-durable-0>> (consulté le 12 mars 2018).

Cependant, ces dispositifs de la durabilité s'inscrivent « dans une tension entre demande d'expertise de l'État pour connaître et gouverner la société et auto-organisation du social²⁵ ». Avec la question environnementale, le recours à l'expertise joue en effet un rôle décisif dans ce nouveau mode de gouvernement depuis les années 1990, notamment par le biais d'une requalification des problèmes environnementaux en « risques », relevant d'une gestion assurancielle des conséquences. Pour prendre en compte les risques environnementaux, les acteurs publics pluralisent les enjeux, les évaluations et les acteurs concernés et concurrencent ainsi de fait, la société civile organisée. Ces dispositifs constituent donc une solution privilégiée pour contourner ou intégrer les formes de contestation alternatives.

Deux décennies plus tard, les travaux de recherche sur la gouvernance participative ou concertée du développement durable identifient les multiples obstacles à l'efficacité fonctionnelle et l'effectivité démocratique de cette gouvernance participative²⁶. Ils évoquent avec une tonalité critique une « idéologie participationniste²⁷ » au service d'un gouvernement de la critique sociale et environnementale et témoignent d'un certain désenchantement²⁸ face à ce retournement du rôle du scien-

25. Alain Chatriot et Claire Lemerrier, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002, p. 697.

26. Cf. Jacques Theys, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires*, Dossier 2/2002, <<http://journals.openedition.org/developpementdurable/1523>> (consulté le 12 mars 2018).

27. Thierry Joliveau, « La participation à la décision territoriale : dimension socio-géographique et enjeux informationnels d'une question politique / Participation in territorial decision-making : socio-geographical dimensions and information management issues of a political question », *Géocarrefour*, vol. 76, n° 3, 2001, p. 273-279.

28. Cf. Rémi Barbier et Corinne Larrue, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participation*, n° 1, 2011, p. 67-104.

tifique²⁹ et du citoyen, cantonnés à la gestion d'une catégorie d'action dont la légitimité est essentiellement « scientifique » et morale et, de fait, non discutable.

IV. GOUVERNER PAR LE DURABLE

La « ville durable » incarne une des réponses privilégiées, mise en œuvre depuis les années 1990 pour répondre à la question environnementale. Cependant, quel rôle joue cette gouvernance participative de la durabilité dans le passage de la question urbaine à la question environnementale ? Alors que le passage de la question sociale à la question urbaine n'avait pas réussi à retirer aux acteurs économiques et surtout aux institutions la charge morale de la question sociale, comment le passage de la question urbaine à la question environnementale pourrait-il y arriver ?

Pour voir dans quelle mesure la ville durable est un moyen privilégié pour les institutions de se défaire de cette charge morale pour la distribuer sur les populations, nous allons nous intéresser à l'exemple de l'écoquartier. Il représente en effet un objet urbain « total »³⁰ qui est censé incarner le développement durable et peut donc être mis à l'épreuve à ce titre.

Malgré son omniprésence, le volontarisme institutionnel qui porte les écoquartiers repose, aujourd'hui, sur une ambition de maîtrise des processus et une défiance vis-à-vis des populations qui tendent à rendre ce volontarisme de plus en plus fragile.

29. « Si, dans un premier temps, le discours environnemental s'est construit en référence à des éléments visibles de pollution et de détérioration de la nature, l'intégration et la normalisation de l'environnement s'exercent par une formalisation de l'"invisible" à travers des outils scientifiques et technologiques de plus en plus performants. » (Chantal Aspe et Marie Jacqué, *op. cit.*, p. 193.)

30. Jérôme Boissonade, « Le développement durable face à ses épreuves. Les enjeux pragmatiques des écoquartiers », *Espaces et sociétés*, n° 147, décembre 2011, p. 57-75.

Un « monde souhaitable » en évolution

L'écoquartier est d'abord une catégorie de la pratique qui est mobilisée pour désigner un monde et des pratiques souhaitables³¹. La construction de ce monde souhaitable a évolué. L'échelle des projets augmente constamment et la prégnance industrielle des grands groupes du BTP et des services environnementaux est de plus en plus forte.

Par ailleurs, ces objets urbains « durables » sont tributaires d'un postulat et d'un contexte conceptuel particuliers. Les entités mises en jeu, de manière générale par le développement durable et en particulier par les écoquartiers, ont en effet pour caractéristique d'être incommensurables. Qu'il s'agisse de l'économique, du social et de l'environnemental ; de l'intime et du planétaire ; du sensible et du systémique ; des populations et des générations futures, ces entités ne peuvent relever d'un simple principe de justice, même si celui-ci repose sur l'articulation, le compromis ou l'équilibre. De fait, les logiques d'action qui les animent ne sont pas comparables. De plus, les écoquartiers relèvent d'une action publique en « univers controversés³² ».

31. Cf. Vincent Béal, Mario Gauthier et Gilles Pinson, « Le développement durable et les sciences sociales de l'urbain », in *id.* (dir.), *op. cit.*, <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01141514/document>> (consulté le 12 mars 2018).

32. Un univers controversé se caractérise par :

- une primauté de la construction scientifique et sociale des problèmes sur leur perception directe par les individus ;
- le poids des incertitudes et des controverses scientifiques et sociales sur des aspects du réel qui sont pourtant essentiels pour nous permettre d'agir ;
- l'importance prise par la question de la représentation distincte des intérêts de tiers qui sont absents de la scène décisionnelle « ici et maintenant » (générations futures, faune, flore...);
- une présomption d'irréversibilité qui concerne des phénomènes jugés majeurs, ce qui nous empêche d'attendre une stabilisation des savoirs pour agir (cf. Olivier Godard, « Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés », Institut national de la statistique et des études économiques/Paul Champsaur [dir.], *Environnement. Économie*, Paris, INSEE méthodes 1993 et *id.*, « De la pluralité des ordres : les problèmes d'environnement et de développement

Enfin, nous avons aujourd'hui une difficulté à concilier les temporalités environnementales et démocratiques. Il nous faut en effet tenir compte d'une « *contraction démocratique*, résultant d'une réduction du temps qu'il nous reste pour produire des solutions adaptées à l'enjeu des conséquences du cumul des urgences naturelles et sociales³³ ».

Deux types de politique publique sont susceptibles d'être mises en œuvre pour faire face à ces limites :

- le premier considère que seule la réponse volontariste (institutionnelle et industrielle) est à la mesure des enjeux planétaires et du temps qui nous est imparti. Ce « despotisme éclairé³⁴ » repose sur l'expertise et le volontarisme d'acteurs faisant fi du caractère controversé des univers sur lesquels ils agissent. La gouvernance participative limite alors le champ de négociation et conforte l'asymétrie des acteurs en présence ;
- le deuxième considère que cette question environnementale nécessite un véritable débat démocratique, moyen incontournable d'éviter l'échec des dispositifs mis en place. Seules l'appropriation des problèmes et la définition des solutions par les populations sont en effet à la mesure des adaptations qui leur sont demandées.

Politiques urbaines de durabilité

On voit que les formes de régulation induites par ces deux postures sont assez différentes. Contrairement à l'Allemagne, où les écoquartiers naissent de mobilisations citoyennes, c'est la première solution qui est presque toujours retenue pour

durable à la lumière de la théorie de la justification », *Géographie, économie, société*, vol. 6, 2004/3, p. 303-330.)

33. Bruno Villalba, « L'écologie politique face au délai et à la contraction démocratique », *Écologie & politique*, n° 40 (2), 2010, p. 95-113.

34. Jacques Theys, *L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement*, Paris, ministère de l'Environnement (Centre de prospective et de veille scientifique), 1996, <http://lara.inist.fr/bitstream/handle/2332/1602/XX_CNE-Prospective_001413.pdf?sequence=3> (consulté le 12 mars 2018).

les écoquartiers français. Les acteurs publics présupposent en effet que l'écoquartier est à la fois nécessaire et légitime, sans que la nature et les objectifs de cet objet urbain puissent être véritablement discutés. L'écoquartier étant déjà conçu ou réalisé lorsque les habitants sont sollicités, les démarches d'acceptabilité conduites dans les écoquartiers visent avant tout à prévenir les mésusages du bien livré. Les dispositifs qui sont mis en œuvre à cette occasion sont déjà conçus en amont, sous forme de réunion d'information ou de mode d'emploi des dispositifs techniques spécifiques à cet habitat, le fameux « livret d'accueil ». Lorsque les démarches participatives en durabilité ne se limitent pas à de l'acceptabilité, les dispositifs adoptent une logique systémique, caractéristique du développement durable, qui délégitime les populations auxquelles on donne apparemment une plus grande place. La multiplicité et l'incommensurabilité des éléments pris en compte par les méthodes de conception des écoquartiers du type HQE^{2R}³⁵ et leur mise en système, condamne en effet ces méthodes à être descendantes vis-à-vis des populations concernées, et semble répondre d'abord au souhait de l'Assistance à la maîtrise d'ouvrage en développement durable (AMODD) de se rendre incontournable.

À travers la mise en place de ces dispositifs institutionnels en France et communautaires pour l'Allemagne, les acteurs produisent une gouvernance susceptible d'organiser une socialisation en-deçà du droit (bonnes pratiques, conventions tacites, injonctions morales, coveillance, autocontrainte, etc.). Alors qu'auparavant, seules les institutions et les entreprises étaient susceptibles d'être mises en cause sur des motifs environnementaux, à travers les différents scandales sanitaires et environnementaux qui ont émaillé l'actualité, on assiste aujourd'hui

35. Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, « La démarche HQE2R vers une transformation des quartiers », Association SUDEN, 2000, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/HQE2R_transformation_durable_quartiers.pdf> (consulté le 12 mars 2018).

à un véritable retournement puisque la maîtrise du développement durable comme instrument de gouvernement permet aux institutions publiques ou communautaires, ainsi qu'aux entreprises produisant les écotéchniques mises en œuvre dans ces écoquartiers, de montrer du doigt les populations au quotidien, condamnées à porter la pierre d'une culpabilité inextinguible, puisqu'elle peut s'introduire dans le moindre « petit geste ».

V. CONCLUSION

Nous nous demandions en quoi le développement durable parvient à rendre gouvernable les espaces urbains.

La charge morale de la question sociale, assumée auparavant par l'industrie dans le cadre des rapports sociaux au sein de l'entreprise, a été assumée à partir des années 1980 pour la France, et 1990 pour l'Allemagne, par les pouvoirs publics qui ont territorialisé la question sociale dans une question urbaine, qu'il s'agissait de traiter par une politique de la ville à la fois urgente et ciblée. Faire de l'urbain le terreau des difficultés sociales n'a pourtant pas empêché les pouvoirs publics de continuer à devoir porter la charge morale de ces difficultés sociales, malgré diverses tentatives de « responsabilisation » de ces populations considérées comme étant « assistées ».

Alors que la culpabilité territoriale opérée par la Politique de la ville n'était pas arrivée à disculper les institutions de leur responsabilité sociale, le passage de la question urbaine à la question environnementale et sa gestion par le biais d'un gouvernement par la durabilité semble parvenir à évacuer la charge morale de cette question sociale : d'une part en considérant une question environnementale inclusive de la question sociale qui désocialise les enjeux moraux et l'injonction publique, devenus essentiellement environnementaux ; et, d'autre part, en faisant porter cette injonction non plus sur les pouvoirs publics ou les entreprises, mais sur les habitants eux-mêmes, soit directement comme en France par le biais des agences publiques (ADEME, ministère de l'Environnement, etc.) et des

collectivités, soit indirectement par le biais de communautés de gestion comme en Allemagne. Les populations devenues responsables, par leurs actions quotidiennes, de l'avenir de nos enfants et de notre survie collective, les pouvoirs publics se contentent d'une obligation de moyens et non de résultat comme dans la période précédente.

Cependant, au quotidien, le risque planétaire futur qui légitime le développement durable conduit les populations à valoriser le moment présent. C'est, en effet, d'abord l'assurance ou la croyance dans un futur meilleur qui nous permet de faire des sacrifices au présent. On assiste aujourd'hui dans de nombreux écoquartiers, à un retour du réel qui réinterroge ces objets urbains durables, qu'il s'agisse de l'effet rebond, des accusations de *greenwashing* ou des « effets pervers » de solutions « acceptées » par les consommateurs/usagers/habitants/citoyens et se révélant pourtant d'une « durabilité » bien restreinte.

Dans ce contexte, l'institutionnalisation de la gouvernance de la Ville durable a peut-être favorisé son développement, mais elle a approfondi, semble-t-il, la difficulté pour les acteurs urbains, de prendre en compte les expériences différenciées des individus qui y vivent. Elle fragilise donc, à terme, la Ville durable comme réponse aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux.

