

## Le développement durable : un programme d'action à l'épreuve de ses propres applications ?

FLORENCE RUDOLF ET JULIE KOSMAN

Cet article sera l'occasion de réfléchir à l'expression de développement durable<sup>[1]</sup> qui s'est imposée progressivement dans notre univers symbolique et dans nos pratiques au cours de la dernière décennie. Ce retour, autant l'annoncer d'emblée, ne se veut pas un état exhaustif de la question, mais un éclairage porté sur les conséquences de cette «idée régulatrice de la modernité» à partir de la présentation de quelques initiatives urbaines qui s'inspirent de cette notion. Le développement durable, dont on doit l'acte de fondation et la définition générique à Madame Brundtland, n'est pas tombé du ciel: il est articulé au concept de développement, soit à un projet, voire à une croyance, historiquement situés<sup>[2]</sup>, celui de la relance de l'économie mondiale après-guerre. Cet ancrage condamne-t-il pour autant le développement durable à un enfermement dans une logique occidentale? C'est une question importante à laquelle on ne peut pas répondre facilement. Il faut laisser à cette notion le temps de prendre corps afin de constater quels acteurs s'en emparent et comment ils se l'approprient. Cette liberté relative par rapport à un contexte précis ouvre des horizons nouveaux, dont la recherche d'alternatives et de voies médianes témoignent.

L'avènement du développement durable sur l'agenda politique est articulé à de nombreux moments et, par conséquent, à de nombreux énoncés. Il demeure, néanmoins, que le rapport Brundtland tient toujours lieu de texte et d'acte constitutif du développement durable. Dans ce rapport, il est défini comme un «*développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*». Le souci des générations futures est suffisamment connu pour que nous ne n'y attardions pas davantage. Cet énoncé offre un premier décor à partir duquel le développement durable peut faire ses armes dans le monde. Depuis cet acte fondateur,

Florence Rudolf est maître de conférences en sociologie à l'université Marc Bloch, Strasbourg (Laboratoire cultures et sociétés en Europe). Elle a notamment publié *L'Environnement, une construction sociale. Pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1998. Julie Kosman est étudiante en urbanisme et en sociologie. Elle achève actuellement le DESS «Villes et conflits» à Strasbourg.

[1] Le développement durable est ponctué par différents événements mondiaux: rapport Brundtland en 1987, sommet de Rio en 1992, agendas locaux à Aalborg en 1994, Johannesburg en 2002.

[2] Gérard Rist, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996; F.-D. Vivien, «Le développement durable à l'épreuve du temps», in M. Jollivet, (dir.), *Le Développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, Paris, 2001, p. 19-60; E. Zaccai, *Le Développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, Bruxelles, 2002.

les contenus sémantiques n'ont cessé de proliférer autour du développement durable. Cette polysémie est entretenue par les appropriations multiples dont il fait l'objet. Le développement durable, s'il est permis de se citer, est un «attracteur de sens» qui atteste du succès du projet, et attire l'attention sur certaines dérives potentielles qu'il est susceptible d'encourir dont, notamment, la perte de sens par excès d'investissements et par foisonnement de sens... À la perte de sens par excès, le reproche qui est souvent opposé par ses détracteurs est de contribuer, sous des abords humanistes et généreux, à la reproduction de l'ordre mondial et des désordres qu'il engendre. Le développement durable, dernier avatar du développement, serait un équivalent de la fin de l'histoire et de la victoire du capitalisme et autres thèses du genre qui entretiennent une vision stable du monde et nient la place de l'incertitude dans l'histoire. Les risques qu'encourt le développement durable ne sont, par conséquent, pas minces.

Notre intérêt pour le développement durable est né, en partie, de la réalité contrastée qui l'accompagne. Si les initiatives en matière d'environnement présentaient déjà ce caractère, il se renforce avec le développement durable. Les initiatives urbaines que nous avons sélectionnées en rendent compte. Elles nous permettront de discuter certaines des propositions développées ici, notamment celle qui a trait à l'ambivalence, voire à la perte de sens qui guette le développement durable par excès d'investissement et de productions disparates... Les expériences qui nous inspirent alimentent ces préoccupations, elles ne clôtureront pas le dossier. Si elles justifient les inquiétudes, elles n'écartent pas non plus les bonnes surprises. Elles confirment la réalité contrastée du développement durable en raison de laquelle nous ne nous inscrivons ni parmi ses détracteurs ni parmi ses supporters inconditionnels. Sa prétention à rompre avec des notions anciennes aux pratiques avérées et sans surprises sans abandonner la référence au développement peut irriter et justifier les soupçons<sup>[3]</sup> tout comme elle peut être perçue comme l'expression d'une nouvelle forme d'utopie politique et sociale qui tend à rompre avec une version idyllique des lendemains qui chantent au profit d'une approche plus pragmatique qui n'est pas exempte d'incertitude. Cette réflexion oriente notre recherche en ces termes: le développement durable serait-il un équivalent politique et institutionnel de la thèse sociologique de la modernité réflexive? Si ce n'est pas le lieu d'approfondir cette question, il nous semble important d'indiquer, au passage, les convergences possibles entre une étude consacrée à une notion opérationnelle, voire instrumentale, et une réflexion consacrée à une théorie de la structuration sociale.

[3] G.Rist, *op. cit.*

La polysémie du développement durable se mesure à ses énoncés multiples, mais aussi aux contradictions internes de ses définitions ou encore à ses injonctions vertueuses qui guident l'action... La sélection d'expériences susceptibles d'illustrer ce foisonnement de sens, voire cette ambivalence, nous emmènera au cœur des définitions, des énoncés qui sont retenus par les acteurs et au cœur de leurs réalisations... Sans passer en revue l'ensemble de ces énonciations, un premier constat s'impose: les acteurs d'aujourd'hui, ceux auxquels nous donnons la parole semblent préférer le triptyque écologie, économie et société engagée dans un processus participatif à la définition de Madame Brundtland. La solidarité inter et intra générationnelle si elle a marqué les esprits n'est pas le principal support de l'action. On notera au passage, que cette occultation va de pair avec la faiblesse relative du thème de la distribution sociale des risques et des nuisances... L'attrait pour l'articulation des termes du triptyque via la participation n'est pas indifférent au caractère potentiellement consensuel de cette formulation par comparaison à la définition du rapport Brundtland qui elle est davantage conflictuelle. Par ailleurs, le triptyque correspond davantage aux modalités vertueuses de l'action collective du temps présent: décloisonnement et articulation via la négociation. De façon générale, cette présentation de la durabilité contient l'idée que le développement durable accompagne une réforme des institutions ainsi qu'une nouvelle culture politique à travers la déssectorisation des fonctions à laquelle il pousse, et à la structuration de la société civile à travers le processus de démocratisation de la vie publique qu'il suscite. Cette interprétation du développement durable qui s'affirme, dès les années 1990 dans les rapports administratifs et autres bilans à l'usage des administrations, se confirme-t-elle à travers les propos des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du développement durable? Pour en décider, il convient de s'intéresser aux initiatives actuelles. Comment se situent-elles par rapport à d'autres expériences plus anciennes, centrées sur l'écologie urbaine, notamment, pour lesquelles la gouvernance ne constituait pas un enjeu central? Ce questionnement attire notre attention sur la nécessité de comparer différentes initiatives afin d'identifier les formes diverses d'investissement autour de l'écologie urbaine et du développement durable. Les terrains de nos recherches nous ont permis de repérer un certain nombre de traits susceptibles d'orienter la construction d'une typologie qui reste à faire. Il s'agit des initiatives urbaines qui privilégient l'entrée holiste, centrée sur l'idée d'éco-quartier, de celles qui privilégient des approches thématiques ou fonctionnelles centrées sur la mobilité, l'énergie et l'habitat, par exemple. Parallèlement à ces options, la distinction peut porter sur la démar-

che adoptée et sur le rôle qu'on lui fait jouer. Selon les cas, c'est la démarche qui est visée en tant qu'elle est motrice du développement durable et des contenus qu'il est susceptible de revêtir ou, au contraire, secondaire, c'est-à-dire un moyen en vue d'une fin. Dans ces cas, il s'agit d'une démarche didactique qui accompagne des projets aux contours déjà établis ou en tout cas précisés ailleurs. La première option met l'accent sur le développement des formes de gouvernance au risque de tourner à vide et d'en oublier les contenus. Par ailleurs, il n'est pas certain que la démocratisation et l'exploration des possibles profitent toujours à la protection, la conservation et la restauration écologique, tout comme il n'est pas avéré qu'elles dressent un rempart contre les discriminations économiques, sociales, ethniques et de tous genres.

### La figuration comme moteur du développement durable : l'essor et la multiplication des éco-quartiers

Notre propos s'organise autour d'une différence entre les initiatives urbaines qui procèdent de l'inspiration à partir de contenus précis, portés par de «nouvelles alliances» et des aspirations à de nouvelles formes de vie, ou qu'elles procèdent, au contraire, d'une recherche non clairement identifiée. Les situations du premier type sont marquées par des identifications assez claires, ce qui ne signifie pas qu'elles sont figées. Alors que dans les situations du deuxième type, ce ne sont pas les contenus, relativement absents, qui sont porteurs, mais la recherche de modalités du vivre ensemble et de la coordination durable des actions. Cette distinction, que nous introduisons, ne répond pas à un artifice pour le plaisir de construire des oppositions binaires : elle nous semble structurer des expériences et leur devenir de façon significativement différente. Par ailleurs, elle témoigne de l'histoire de l'écologie urbaine, de l'inscription progressive du développement durable dans cette dernière, voire d'une inflexion de l'intérêt en la matière. Les premières formes de transposition de l'écologie politique dans des réalités urbaines passent incontestablement par des initiatives portées par des minorités actives<sup>[4]</sup>. La préfiguration de la ville durable à laquelle le quartier Vauban à Freiburg va s'identifier en est une illustration exemplaire<sup>[5]</sup>. Cette expérience procède de la poursuite d'orientations et de contenus précis par une configuration assez diversifiée d'acteurs locaux. L'énonciation d'un projet de développement durable autour d'objectifs vertueux correspond à une expression locale de l'écologie urbaine et, par un élargissement progressif, à une préfiguration de la ville durable à travers la réalisation d'un éco-

[4] S. Moscovici, *Psychologie des minorités actives*, PUF, Paris, 1979.

[5] F. Rudolf, «La durabilité: deux manières de célébrer la ville», *Revue des Sciences Sociales*, n° 28, 2001, p. 82-90.

quartier. Certes, cette synthèse n'est pas exclusivement locale, elle résulte de l'association entre des expériences diverses réalisées ailleurs, en d'autres temps et d'autres lieux. Elle est, en d'autres termes, le résultat d'un bricolage entre du proche et du lointain, du local et du global. Ce qui caractérise cette initiative c'est le caractère endogène de son développement porté par des contenus précis en raison de la vision et des aspirations assez claires de ses protagonistes. L'expérience de Vauban est assez exemplaire en ce qu'elle associe deux aspects: le caractère endogène<sup>[6]</sup> et la figuration de la ville durable. D'autres tentatives de préfiguration de la ville durable à travers les éco-quartiers existent en Allemagne. Nous pensons notamment au quartier Kronsberg, au large de Hanovre, qui est l'incarnation d'une très belle réalisation technologique. Autant Vauban est l'expression d'une réalisation d'habitants, autant Kronsberg est celle d'une modélisation urbanistique. Le résultat est fort différent puisqu'il s'agit de la mobilisation des compétences et de l'imaginaire d'experts et de techniciens de la ville au profit de l'écologie et du développement durable. Cette belle « œuvre » étant réalisée, l'enjeu principal de sa réussite est son « habitabilité » effective mesurée à l'aune de l'appropriation que lui réserveront ses habitants. La qualité de cette réalisation ne fait pas franchement craindre qu'elle ne parvienne à s'implanter dans les réseaux des initiatives urbaines qui comptent du point de vue de la préfiguration du développement durable, néanmoins elle témoigne d'un projet différent de celui qui a porté Vauban. Kronsberg, comme d'autres réalisations du genre, dont Riesenfeld, dans la banlieue de Freiburg, notamment, confèrent au quartier Vauban sa spécificité. Ils témoignent de l'exemplarité d'un large intérêt public autour de l'invention de nouvelles compétences de nature et de culture. Le quartier Vauban est né de ce type de convergence heureuse. Cette « belle étoile » ne le protège pas contre des dérives malheureuses: le « développement » est toujours soumis à un enjeu risqué. La preuve n'est jamais gagnée, dans le développement durable, tout particulièrement, puisque la durabilité est un pari de chaque instant, celui de se montrer à la hauteur des exigences du présent en surmontant les épreuves.

En dépit de ces différences héritées de l'élan qui accompagnent ces expériences, qui confère à un projet sa naissance, les éco-quartiers partagent le fait que leur dynamique se réalise autour d'une figuration de l'écologie urbaine et du développement durable. Avec ces expériences, on est en plein dans l'essor de l'écologie au quotidien qui se traduit par la mise en œuvre de modes de vie, de consommation, de déplacement et d'habitat. Cette version de l'écologie est incarnée par les projets d'éco-quartier qui allient l'engagement des citoyens, les

[6] R. Jaulin, *Exercices d'ethnologie*, PUF, Paris, 1999.

technologies propres de pointe et des esthétiques particulières dont une des caractéristiques est la rupture avec l'organisation fonctionnelle de l'espace, notamment. Nous ne disposons pas, en France, en raison peut-être de la forme qu'a prise l'écologie politique dans les années 1970, autour de l'exode urbain, notamment, d'équivalents à ces expressions urbaines qui ont fleuri dans les pays anglo-saxons et en Allemagne à la même époque. Notre hypothèse centrale est que ce type d'investissement est spécifique d'un temps, dont le quartier Vauban et les éco-quartiers en général sont les témoins. Les expressions du développement durable, auxquelles nous assistons actuellement de façon récurrente, montrent qu'il y a peut-être un recul de l'organisation de ce dernier autour de contenus précis au profit d'une structuration autour de la recherche de formes vertueuses du vivre ensemble. Cette tendance est confirmée par l'explosion des communications qui prennent la démocratie<sup>[7]</sup>, la gouvernance<sup>[8]</sup> et les cosmopolitiques<sup>[9]</sup> comme nouvel enjeu du développement durable. Tous ces termes témoignent d'un intérêt sensiblement identique dans des imaginaires intellectuels et théoriques différents. On pourrait dire qu'à la figuration de l'écologie autour de pratiques très concrètes fait place actuellement une nouvelle figure sans figure qui confère une vertu particulière à la recherche. Cette case vide, pour reprendre une image assez parlante du cadre qui attend sa toile, est une invitation à habiter le futur et à lui donner forme. C'est vers Dunkerque et Bristol que nous nous tournerons pour illustrer cette inflexion. Certes, il ne s'agit pas de dénier à ces expériences leur ancrage dans une écologie au quotidien, mais de montrer comment le souci de la gouvernance prend peu à peu place, voire le dessus parfois, au côté de l'accomplissement de pratiques écologiques. Cette hypothèse est renforcée, par ailleurs, par la culture de l'affrontement qui a accompagné l'histoire du quartier Vauban, dont toutes les initiatives actuelles semblent se démarquer au profit d'une conception plus consensuelle de la transformation sociale qui confère à la gouvernance un creuset de réception favorable.

[7] M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

[8] J.-P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

[9] I. Stengers, « Le développement durable : une nouvelle approche ? », *Alliage. Nouvelles relations aux savoirs et aux risques*, n° 40, 1999, p. 31-39; I. Stengers, *Cosmopolitiques*, La Découverte, Paris, tomes 1-7, 1996 et 1997.

### La figure du cadre vide comme invitation à la mise en forme du futur : le recours à la « bonne » gouvernance

La gouvernance fait partie de ces objectifs qui figurent dans la nouvelle «boîte à outil» des modernisateurs sociaux... C'est une notion qui renvoie à un principe gouvernemental qui rompt avec la vision hiérarchique de l'organisation sociale et du pouvoir. La dif-

fusion de ce nouveau modèle de gouvernement des sociétés et des territoires est incontestablement liée à la conviction croissante qu'il s'agit là d'une forme vertueuse qui substitue à un système de relations figé et pyramidal un système de relations souple, susceptible de se reconfigurer en fonction des besoins et des situations. Il s'agit, en bref, de véhiculer une vision dynamique, mouvante et flexible de la gestion et de la responsabilité. Ce nouveau modèle de représentation a beaucoup bénéficié de la diffusion de la pensée systémique. Il n'est pas étonnant de voir ce type de représentation gagner en visibilité sociale dans des sociétés qui sont analysées par les sociologies comme traversées par des frontières incertaines et fluctuantes, qu'elles soient institutionnelles, géographiques ou temporelles. Cette analyse, qui est au centre des travaux d'Ulrich Beck et d'Anthony Giddens<sup>[10]</sup>, montre l'association croissante des fonctions dans la résolution des problèmes contemporains. Ainsi, s'il pouvait être admis, à une certaine époque, que la politique, la science, le droit, l'économie, etc., étaient responsables de secteurs définis et séparés de la vie sociale, cette conception de la structuration de la société est caduque de nos jours. Le maître mot de l'analyse sociétale est l'interpénétration des fonctions et des secteurs de la vie sociale. Il s'ensuit la nécessité d'une coopération accrue entre les différents secteurs de la société. À la complexité croissante du monde contemporain correspond la défense d'un programme qui met l'accent sur l'agencement d'acteurs (systèmes, institutions, organisations, individus, etc.) prêts à «monter au créneau» en cas de besoin. Cette vision est inconcevable en l'absence d'un sens accru de la responsabilité individuelle et de compétences élargies. Par ailleurs, elle suppose pour fonctionner de manière démocratique un ensemble de protections et de recours possibles afin de ne pas céder dans l'apologie d'un système très inégalitaire, qui sous prétexte de gouvernance renforce les pouvoirs établis et les zones de non droit... Il ne faut pas oublier, en effet, que c'est la Banque mondiale qui est à l'origine de la diffusion de ce modèle d'organisation et de fonctionnement, et que la Grande-Bretagne de Madame Thatcher a constitué un des premiers laboratoires sociaux de cette notion aujourd'hui souvent qualifiée un peu trop hâtivement de «bonne gouvernance<sup>[11]</sup>». Au même titre que d'autres impératifs onusiens, la gouvernance fait, par conséquent, partie de ces mots d'ordre qui présentent l'ambiguïté de véhiculer des injonctions à la participation, à la démocratie, voire à l'autonomie locale, tout en étant des purs produits des hautes sphères de la diplomatie. Élaborés dans des sphères d'initiés, ils sont destinés à circuler à tous les niveaux de la société. Notre tâche, en tant qu'observateur du social et du développement durable au niveau des territoires urbains est de suivre

[10] U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris, 2001 ; A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994.

[11] J.-P. Gaudin, *op. cit.*

le fonctionnement de telles injonctions. Ce filage vise à prendre la mesure des dérives potentielles de ces nouvelles vertus sociales.

### *La Communauté urbaine de Dunkerque*

Depuis les années 1970, et face aux problèmes que connaît le Dunkerquois, l'agence d'urbanisme puis la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) œuvrent à l'élaboration de politiques publiques de développement centré dans un premier temps sur l'environnement, et qui progressivement se sont diversifiées autour de l'économie sociale et solidaire et de la démocratie locale. Tous ces éléments entrent dans la définition du développement durable, pour autant la CUD n'attache pas de contenu précis à cette notion. Beaucoup de précautions enveloppent les discours de l'administration quand il s'agit de parler de développement durable ou d'agenda 21. L'agenda 21 est en réalité le Contrat d'agglomération de la communauté urbaine; il a été créé suivant les grands principes du développement durable (gouvernance, développement économique pluriel, cohésion sociale et environnement). On note avec intérêt par rapport à notre hypothèse, que la CUD se défend de définir un agenda 21 car cela sous-entendrait qu'elle contient le développement durable dans certains cadres et limites, et qu'elle lui attribue des contenus susceptibles d'entraver son histoire.

Inspirée du rapport Brundtland et de la conférence de Rio qui a réussi à intéresser des acteurs locaux et, en particulier, les collectivités locales dans la construction et la mise en œuvre du développement durable, la CUD semble faire le pari qu'une co-construction de la durabilité est possible à son échelle. Ce pari repose sur un certain degré de confiance dans l'intéressement des acteurs locaux, dans leur capacité à comprendre les problèmes du présent et à envisager des voies susceptibles de développer les potentialités de la collectivité territoriale et de l'engager dans le futur. On notera, au passage, que la mobilisation visée n'est pas celle de la population au sens large d'une participation citoyenne, mais d'acteurs engagés dans des projets collectifs, et responsables, par conséquent, d'un bien commun. En bref, le pari d'une construction d'un avenir meilleur en faisant appel à la responsabilité et à l'imagination des acteurs qui comptent à l'échelle de la CUD constitue l'arrière-plan de l'engagement de l'agglomération. Cette confiance est sous-tendue, par ailleurs, par le souhait de travailler à l'affirmation de valeurs locales, mais néanmoins vertueuses sur le plan global ou d'un point de vue plus général. Il s'agit de faire également la démonstration du caractère responsable des autorités locales et de l'ensemble des acteurs qui œuvrent au développement d'une société territoriale. Ce souci est régulièrement mentionné dans les docu-



ments de la CUD ainsi qu'il est relaté dans les entretiens que nous avons effectués<sup>[12]</sup>. La réforme vise essentiellement les services administratifs, et s'appuie sur l'exemplarité du service public qui constitue un argument important et significatif des porteurs de projet au niveau de l'agglomération.

La conviction et la confiance qui accompagnent le projet de la CUD se traduisent par l'affirmation d'une démarche et d'une méthode de travail qui se présentent comme innovantes. Il s'agit d'engager les services administratifs, en général, ainsi que tous les organismes publics ou privés intéressés par la démarche, dans un projet de coproduction idéale et concrète du développement durable. Cette approche est volontiers qualifiée de «démarche d'évaluation». Le terme d'évaluation n'est pas sans faire référence à une propension de plus en plus marquée à vouloir évaluer la rentabilité du service public. Néanmoins, l'efficacité des services publics n'est pas mesurée d'après la simple logique économique mais en fonction des grands principes du développement durable qui, à Dunkerque, trouvent la traduction locale suivante: gouvernance, développement économique pluriel, cohésion sociale et environnement. Concrètement, dans la mise en œuvre de cette évaluation, ces grandes orientations sont introduites sous la forme de questionnaires qui s'avèrent des guides d'action pratiques pour les différents acteurs impliqués dans le projet de développement durable. À la manière de la démarche socratique, ces questionnements ne débouchent pas sur des réponses fermées, mais impliquent les acteurs dans la construction de figures inédites. Le profil et le parcours que prend le développement durable sont, au bout du compte, le résultat combiné de ressources et de contraintes locales, mises en mouvement par l'imagination et l'intelligence des protagonistes de la méthode. Cela se fait certes à partir d'un cadre général de normes de durabilité onusiennes, mais ce cadre déterritorialisé est comme un vêtement trop grand, qu'il convient d'ajuster. L'ajustement se fait selon une «logique de pilotage», ouverte, où ce sont les acteurs qui définissent leur propre développement durable. Sans céder à la mystification de l'essai de démocratie participative qui se révèle à Dunkerque, on observe qu'à travers ce travail d'évaluation des initiatives, transparait une réelle volonté d'impliquer différents acteurs du territoire (élus, techniciens, habitants, associations, etc.) au développement du Dunkerquois. Les acteurs eux-mêmes identifient ce processus à la mise en œuvre de la gouvernance urbaine. Cela ressort de leurs débats. La gouvernance est présentée comme un principe de «négociation» implicite entre les autorités publiques et les autres sources de pouvoirs locaux<sup>[13]</sup>. La négociation illustre un rapport entre élus, acteurs et habitants et sous-entend, sinon une symétrie,

[12] Les informations présentées ici et mises en perspective sont le résultat d'une recherche intitulée: «Dynamique des identités européennes» effectuée dans le cadre de la MISHA à Strasbourg.

[13] C. Lesort, *Dunkerque, perspectives pour un projet d'agglomération*, Éditions de l'Aube, Paris, 2000.

une reconnaissance entre ces partenaires. L'importance accordée à la gouvernance, dans le contexte dunkerquois comme dans d'autres, nous conduit à nous interroger sur l'impact de cette dernière sur la reconfiguration d'anciennes distributions, voire sur l'organisation effective de la société civile. Agit-elle, en effet, comme une incitation à la redistribution des rôles et des compétences entre des acteurs anciens ou, de façon plus conséquente, à l'émergence de nouveaux acteurs, locaux notamment ? L'expérience de Dunkerque est concluante, puisqu'on assiste aux deux mouvements. D'un côté, les acteurs déjà existants sont sollicités à rencontrer l'ensemble des acteurs locaux et à rentrer en réseaux. D'un autre côté, la population est interpellée pour s'organiser progressivement en différents acteurs du territoire selon des logiques professionnelles, associatives, etc. Parler pour autant de la naissance d'une nouvelle culture politique est peut-être prématurée.

#### *La Communauté urbaine de Bristol*

Bristol présente, à bien des égards, des points de comparaison avec Dunkerque. Comme Dunkerque, Bristol n'a pas attendu les injonctions onusiennes pour réfléchir à une politique environnementale ambitieuse qui s'est progressivement élargie à des considérations socio-économiques et démocratiques. La transition entre l'écologie urbaine et le développement durable s'est opérée dès 1992 (sommet de Rio), notamment parce que Bristol était déjà concernée par l'écologisation de la société. Cette impulsion a été renforcée, par ailleurs, par des dispositions nationales. Dès 2000, la Grande-Bretagne s'est dotée, en effet, d'une nouvelle législation qui transfère au plan local de nouvelles compétences et obligations en matière de qualité environnementale, sociale et économique (*Local Government Act, 2000*). L'imbrication entre ces différents échelons territoriaux témoigne de l'effet poupées russes de la gouvernance et de son essor incontestable. Enfin, le recours aux indicateurs de développement, compétence dans laquelle Bristol est devenue experte, est fortement recommandé par la Commission européenne. Plutôt que de contraindre Bristol, cette nouvelle injonction conforte la politique qu'elle mène depuis 1996<sup>[14]</sup> et le rôle moteur qu'elle joue dans le domaine de l'environnement. Le parallélisme ou la convergence d'intérêts entre la politique locale, nationale et internationale témoigne, par conséquent, de la fonction de leadership de Bristol dans le mouvement des villes qui contribue à l'essor du développement durable. Cette observation, que nous ne pourrions pas approfondir ici, doit être mentionnée en raison de son importance du point de vue de l'essor des réseaux de villes engagés dans l'impulsion de nouvelles politiques. Dans le mouvement généralisé de la promotion du

[14] Date à laquelle Bristol s'est engagé dans la construction d'indicateurs locaux de développement.

développement durable, différents acteurs endossent, en effet, des responsabilités à divers niveaux. Ainsi, on pourrait se demander pourquoi certaines villes s'engagent plus que d'autres, à quelles motivations elles répondent ce faisant? L'intérêt de ces questions est de montrer l'impact d'une forme plus globale de gouvernance sur des formes plus locales, de sorte à préciser comment la participation à différents réseaux contribue à doter de compétences spécifiques et d'une autorité particulière certains acteurs plutôt que d'autres. La reconnaissance et la notoriété acquises ailleurs permettant à certains acteurs de jouer des partitions locales auxquelles ils n'auraient pu prétendre sinon ou, à l'inverse, l'absence de crédibilité locale étant compensée par l'intégration à d'autres niveaux. Ces jeux permettent par des détours parfois sophistiqués de prendre pied sur un terrain. De façon générale, ces observations attirent l'attention sur l'intérêt de l'approche généalogique. Ce n'est pas pour affaiblir la thèse des dynamiques propres au terrain et l'importance des scènes locales dans la publicisation de certaines questions, mais pour rappeler que la distinction entre local et global est parfois un peu artificielle. Les réponses qui s'imposent en certains lieux sont dépendantes, dans leur validation, de circuits plus complexes qu'il n'y paraît parfois. Leur validité est indissociable de l'analyse des alliances dont ils sont le produit. La gouvernance ne réalise pas, par conséquent, l'instauration d'un régime de symétrie; elle contribue au mieux à la redistribution des forces et des rapports sociaux<sup>[15]</sup>.

L'approche multipolaire qui sous-tend la gouvernance favoriserait, en d'autres termes, les situations de redistribution des rôles et des fonctions entre des acteurs anciens ou en constitution. Elle ne garantit pas, bien qu'elle puisse y contribuer de manière ponctuelle, une neutralisation de l'espace public. Néanmoins, l'ouverture qu'elle garantit constitue une brèche dont les acteurs, locaux et chercheurs compris, s'emparent volontiers pour reprendre du terrain. Ainsi, la gouvernance est volontiers associée à un facteur essentiel de renouvellement de la vie sociale au sens large du terme. Les espoirs embrassés sont très larges, parfois excessifs: cela va de l'émergence de nouveaux savoirs et de nouvelles pratiques, à la reconfiguration des identités... Les travaux de Bruno Latour s'inscrivent dans cette veine. Ainsi, la thèse du parlement des choses et des forums hybrides<sup>[16]</sup> nourrit cette idée. Cette proposition repose sur l'intuition que nos sociétés ont besoin d'espaces publics dans lesquels de nouvelles perspectives peuvent émerger. Cette lecture attribue une fonction d'innovation à l'espace public et à la participation et rejoint par la même l'ensemble des a priori actuellement partagés par les acteurs du développement durable et de

[15] K. Kern, «Diffusion nachhaltiger Politikmuster, transnationale Netzwerke und "globale" Governance», in K.-W. Brand (dir.), *Politik der Nachhaltigkeit: Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kristische Diskussion*, Sigma, Berlin, p. 193-210.

[16] B. Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en politique*, La Découverte, Paris, 1999; B. Latour, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, Paris, 1991.

la gouvernance. Les innovations sont d'emblée perçues comme bonnes du point de vue de la durabilité. Cette vision présente l'avantage de mettre l'accent sur la nécessité, pour une collectivité, d'échanger et de se coordonner. Elle présente, en revanche, l'inconvénient d'occulter que les accords réalisés ne sont pas toujours vertueux. La seule référence à la participation, érigée en objectif principal, détourne parfois prématurément l'attention de l'analyse des résultats obtenus par cette voie. De façon générale, ces analyses convergent avec les diagnostics qui accordent à notre époque une surdétermination à la recherche sur la résolution des problèmes qu'elle connaît. Concrètement, on peut aller jusqu'à dire que le mouvement des villes pour le développement durable correspond à la fois à un mouvement social, au sens classique du terme, et à une révolution cognitive. Dans l'acception du premier sens, il s'agit d'une contribution à de nouvelles formes de structuration de la société aux retombées cognitives, ces dernières intervenant à leur tour comme facteur de consolidation du processus. Une fois une telle alliance réalisée, le processus peut s'auto-entretenir assez facilement.

L'engagement de Bristol dans le processus d'élaboration d'indicateurs du développement mérite qu'on s'y arrête, et ce à plus d'un titre. Cet investissement a conféré une compétence particulière à Bristol, au fur à mesure des années, au nom de laquelle elle s'affirme comme un acteur incontestable du mouvement des villes pour la promotion du développement durable. Cette autorité est attestée par la présence de Bristol dans de nombreux projets européens. Il en va, par exemple, de sa participation en qualité d'expert à la formation des équipes municipales partenaires d'un réseau de villes comme celui qui est en cours de constitution sur le pourtour de l'Adriatique (AAP2020), par exemple. Dans ce type d'échanges, Bristol remplit de nombreux rôles qui vont de l'incitation à l'encadrement des agendas locaux<sup>21</sup>. Nous prendrons comme exemple, pour en rendre compte, une session de formation à l'adoption d'un panel d'indicateurs communs de développement pour l'Adriatique. La partie visible du processus s'organise autour de deux journées consacrées à l'information et aux discussions entre les villes partenaires et leurs experts. Les échanges sont conditionnés par de nombreux facteurs comme les objectifs fixés, les compétences linguistiques, le temps réservé, etc. Pour avoir suivi ce type de partenariat qui vise à créer une communauté d'appartenance au niveau européen, nous pouvons témoigner de l'intérêt de ce genre de rencontres en dépit d'éventuels effets pervers comme, par exemple, l'imposition culturelle d'un modèle anglo-saxon sur d'autres approches. Nous passerons rapidement sur cet aspect, mais il est important

de le mentionner dans la mesure où c'est un risque qui pèse constamment. C'est-à-dire que les dérives de ce type sont constantes et qu'il convient, par conséquent, d'être particulièrement vigilant dans ce genre de projets. Cet avertissement étant formulé, nous en venons au contenu du message que Bristol diffuse à l'intention de ces partenaires.

Les informations que Bristol dispense à l'intention de ses partenaires font preuve d'une pratique impressionnante en matière de construction, de réflexion et d'application des indicateurs de développement. L'identification d'indicateurs du développement pose le même problème, dans un premier temps, que la sélection de variables pertinentes susceptibles d'informer les autorités responsables d'un territoire. À ce titre, ils sont soumis à l'ensemble des critiques existantes à l'encontre de tels outils. Susceptibles de procéder à des simplifications, voire à des perspectives partiales, les indicateurs présentent, de plus, l'inconvénient d'être généralement l'expression d'un pouvoir ou d'une coalition de pouvoirs qui contribue à déposséder la population de ses compétences. C'est sans doute sur ce dernier point que Bristol innove le plus. Bristol mène, en effet, une réflexion approfondie sur les types d'indicateurs dont elle souhaite s'équiper, d'après lesquels elle va évaluer ses actions et rendre des comptes à sa population. C'est ainsi que différents types d'indicateurs sont réalisés avec le concours de diverses catégories de la population, pour lesquels des présentations des indicateurs, adaptées à leurs publics, sont mise à l'épreuve. Les exemples ne manquent pas entre l'association de moyens visuels (textes, chiffres, graphiques, cartes, dessins, photos, pictogrammes...) pour rendre ce portrait de la ville accessible à l'ensemble de ces habitants. Face à l'institutionnalisation de cette production collective, nous ne pouvons pas résister à la tentation d'établir un lien entre ce phénomène et la généralisation de la thèse de la réflexivité sociale qui caractérise les diagnostics de notre époque<sup>[17]</sup>. La présentation de Bristol véhicule un idéal implicite: celui d'un entraînement généralisé de la collectivité territoriale dans un processus de production d'un double dans lequel elle peut se reconnaître et se projeter. C'est la figure de l'auto-production qui correspond le mieux à cet idéal: elle porte avec elle la garantie de la justesse et de l'adhésion de l'ensemble. Elle véhicule la promesse d'une certaine cohésion sociale par le biais notamment de cette identification collective à ce double auquel l'ensemble de la collectivité territoriale est convié à participer. La fonction de ce double est multiple — éclairer, rendre compte, stimuler, faire pression, encourager, etc. —, mais elle peut se résumer à la fonction de pilotage. À ce titre, il sert à l'identification des besoins, des faiblesses, des forces, tout comme il sert les diagnostics, oriente vers de nouvelles ques-

[17] U. Beck, *op. cit.* ;  
A. Giddens, *op. cit.*

tions et incite à la recherche. Comme toute recherche, la qualité de l'outil est fonction de l'investissement. En d'autres termes, chaque collectivité est responsable des outils dont elle se dote et n'a qu'à s'en prendre à elle-même. La sévérité du propos est tempérée par le fait que la démarche remplit parallèlement une fonction d'apprentissage et d'auto-formation. Bristol se veut rassurante et rappelle à ses invités que cela fait une dizaine d'années qu'elle cultive cet art... En poursuivant la métaphore de la recherche, on peut ajouter que les coopérations et les associations sont encouragées. Cette proposition a un intérêt immédiat du point de vue des sciences sociales, car elle conduit à la reconnaissance explicite de la compétence des habitants dans la collecte des données et dans la définition des indicateurs pertinents. Ce constat converge avec les thèses actuelles sur l'interpénétration croissante entre science et société civile<sup>[18]</sup>.

Nous ne manquerons pas, pour parachever la présentation de ces deux études de cas, de souligner la convergence des points de vue et des méthodes. La méthode dite d'évaluation de la CUD rejoint en effet l'élaboration d'un panel d'indicateurs susceptible d'aiguiller la communauté urbaine de Bristol. Il se peut qu'au stade de développement auquel Bristol est parvenu, elle recourt davantage que la CUD à la figure du double et du pilotage. Cette hypothèse est en partie étayée par les réflexions qu'elle mène actuellement pour mettre en place un système automatique de pilotage... L'ensemble de ces initiatives éclaire la notion actuellement très en vogue de la gouvernance et rend compte de ses liens avec le pouvoir.

## Conclusion

Les opérations d'accompagnement du développement durable, dont Dunkerque et Bristol se sont dotées, présentent la particularité de préciser le développement durable en même temps qu'elles configurent des actions ou des services en son nom. En résonance à de nombreux travaux sur l'auto-organisation, notamment, on pourrait dire qu'elles se caractérisent comme des programmes qui se programment d'eux-mêmes, pourvu qu'ils soient mû par un «nouvel esprit» qui leur confère leurs contenus chemin faisant. Ainsi, le développement durable semble avant tout conditionné par l'adoption d'un nouveau regard susceptible de passer l'ensemble des pratiques stabilisées ou non au crible de ses exigences qui, à leur tour, se précisent à travers ces opérations. Les acteurs impliqués dans ce type de démarches sont entraînés dans un processus d'auto-formation et d'auto-évaluation de leurs actions. Ils se fixent des objectifs à la hauteur de leur intelli-

[18] M.Callon,  
P. Lascoumes et Y. Barthe,  
*op. cit.*

bilité du développement durable et perfectionnent les outils et les méthodes qu'ils adoptent pour les mettre en œuvre en fonction de cette conscience qu'ils acquièrent. L'intérêt de cette approche réside dans le fait qu'elle n'est pas imposée de «l'extérieur ou d'en haut». Elle est l'expression de l'appropriation du développement durable par un corps culturel, une collectivité territoriale et une société locale.

À la réflexion, on a affaire à une conception assez originale de l'évaluation puisqu'il s'agit de valider une démarche sans faire intervenir la figure traditionnelle des objectifs de l'action. Ainsi, on assiste à une inflexion de la rationalisation du premier ordre typique de la modernité. Dans le cadre de la modernisation du premier ordre, l'action est configurée selon des buts à atteindre. Ces objectifs sont fixés par la puissance publique ou les acteurs responsables d'un domaine d'existence ou encore par la logique autoréférentielle d'un système. La mise en œuvre d'un programme s'effectue en fonction des ressources disponibles (moyens, outils, humains, etc.) pour atteindre les buts fixés et selon un déroulement rationnel, c'est-à-dire susceptible de conférer à cette mobilisation le meilleur rendement. C'est en vertu de cette conception, de cet imaginaire de l'action publique et privée que notre culture est dite instrumentale. La conception qui se dessine ici est sensiblement différente puisque la figure de l'objectif est atténuée du fait qu'il n'y a plus de contenus précis qui conditionnent l'action, les moyens mobilisés et la démarche, mais un esprit qui se substitue à cette logique. Ainsi, le développement durable semble vouloir renouer avec la rationalisation en valeurs, c'est-à-dire orientée selon des finalités ou des principes vertueux. Certes cette distinction est sans doute trop radicale pour rendre compte de la réalité sur le terrain, elle permet, cependant, de comprendre comment le développement durable peut être perçu comme une tentative d'inflexion de la modernité, et mérite le terme d'idée régulatrice de la modernité avancée.

