

www.urbanisme.fr

Hors série

n° 36

20 €

# LA DÉMARCHE ÉCOCITÉ

## Villes durables en projet

Revue

# URBANISME





# Gouverner la ville durable

*C'est à la délicate question de la gouvernance du développement durable, que s'attaque le géographe Philippe Estèbe, consultant (coopérative Acadie), enseignant à Sciences Po Paris\*, en pointant l'apparition de nouveaux acteurs – la nature, les habitants, les savants –, qui constituent autant de défis pour les institutions territoriales. La réponse à ces défis requiert à la fois de la modestie et de l'ambition.*

\* Philippe Estèbe est notamment l'auteur de *Gouverner la ville mobile* (PUF, coll. "La ville en débat", 2008) et de *L'Usage des quartiers* (L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2004).

La "gouvernance" est habituellement décrite comme l'un des piliers du développement durable, bien que le plus souvent ce pilier reste isolé des trois autres. Alors que ceux-ci font système, la gouvernance apparaît comme une sorte de "cerise sur le gâteau". La transformation de la sphère politique complète le tableau, mais ne constitue pas un élément décisif du système "durable". En théorie, la gouvernance de la ville durable est un exercice forcément sympathique, dans lequel les gouvernements (État, autorités locales) perdent du terrain. Il s'agit de remplacer les coalitions d'acteurs classiques, souvent décrites de manière péjorative, par ces coalitions "durables" où vont se retrouver les "habitants", les associations (on dit désormais les ONG) et quelques savants éclairés, naturalistes, hydrologues. Concertation et "expérimentation" sont les mots clés de cette nouvelle gouvernance de la ville durable, où le politique laisse le premier rôle aux forces sociales.

Ce schéma présente plusieurs problèmes qu'il est bon d'étudier si l'on souhaite franchir les obstacles qui nous séparent de la "bonne gouvernance". Il fait notamment entrer en scène de nouveaux acteurs dont les contours restent flous et dont la représentation est délicate. Il demande non pas moins, mais sans doute plus de gouvernement. Cependant, l'agenda gouvernemental se déplace : il lui revient de proposer, ou d'acter, les figures de la politique territoriale qui vont permettre d'aligner ces nouveaux acteurs, aux intérêts contradictoires et controversés.

## La nature entre en scène

Le premier acteur qui entre en scène dans la gouvernance de la ville durable, c'est la "nature", dans l'acception que lui donne Bruno Latour, c'est-à-dire l'ensemble des non humains – à quoi il faut ajouter des entités géographiques et physiques dont la présence politique n'avait pas, jusqu'alors, fait problème, dès lors qu'on les considérait comme des objets inertes – on veut parler des écosystèmes dont la liste est infinie : fleuves, littoraux, montagnes, etc. Ce nouvel acteur trouve, parmi les humains, des porte-parole nombreux et mouvants, dont la robustesse politique

dépend de la façon dont le rapport à l'entité non humaine se construit. Par exemple, la stratégie "Loire vivante" portée par des ONG a gagné en robustesse, à mesure que s'élaboraient des rapports affectifs, historiques, culturels au fleuve. La victoire définitive de la stratégie s'est produite quand l'entité "Loire" dans toutes ses dimensions complexes a été adoptée par la majorité des acteurs, y compris les politiques. La place de la nature dans la gouvernance de la ville durable paraît moins immédiate que dans des espaces plus évidemment "naturels", mais la question est tout aussi prégnante. La nature en ville est aujourd'hui représentée soit par des espèces et espaces domestiqués (les animaux domestiques, les parcs, les zoos, les fleuves et les étendues aquatiques canalisées), soit par des espèces et espaces tolérés (les pigeons, les moineaux...), soit par des espèces considérées comme nuisibles ou dangereuses et, à ce titre, pourchassées (rats, cafards, sansonnets, etc.). La gouvernance de la ville durable doit trouver les moyens concrets d'intégrer ces non humains dans son paysage. Il paraît difficile d'inclure, dans un système fondamentalement humain, des entités considérées comme nuisibles – mais il faudra sans doute le faire, dans un souci d'équilibre systémique. Les massacres de vaches au moment de l'épidémie de prion ne sont que la médiatisation de ce que subissent depuis plusieurs siècles rats et pigeons dans les villes.

## Les habitants se cherchent

Le deuxième acteur problématique, ce sont les habitants. Ce concept est nouveau et intéressant. La notion d'habitant n'a jamais été très usitée en France, toute la scène politique étant occupée par le citoyen. Or, la citoyenneté s'appuie sur des limites territoriales précises, établissant une différence entre un "dedans" et un "dehors", alors que l'habitant connaît un espace flou qui, d'ailleurs, se déplace avec lui. Qu'est-ce que l'habitant d'une ville ? Celui qui y dort ? Celui qui y vit quatre ou cinq jours par semaine ? Celui qui y entre tous les jours pour travailler ? Celui qui y vient une fois par semaine pour consommer ? Qui doit prioritairement avoir la parole ? Chacun est légitime à intervenir

pour parler de son environnement, et le défendre. Comme chacun vit à plusieurs échelles, chacun peut porter logiquement des intérêts divers, ou contradictoires : ingénieur chez Airbus, j'ai intérêt à ce que l'A 380 soit construit ; riverain et possesseur d'une jolie maison, je refuse que la route qui achemine les fuselages de l'avion passe à côté de chez moi. Les mêmes dilemmes surgissent à propos des voies ferrées ou des grands équipements. L'habitant mobile, usager des infrastructures, est en même temps un sédentaire enraciné dans un écosystème qu'il défend. Il ne s'agit pas ici de déplorer ou de stigmatiser les réactions de rejet de la part de riverains inquiets de leur cadre de vie : ce type de comportement est désormais une donnée politique. Il s'agit plutôt de considérer ce type de mobilisation comme une ressource démocratique et un atout pour la ville durable... à condition qu'elle soit gouvernée.

### Les savants parlent

Le troisième acteur problématique, ce sont les savants qui jouent un rôle croissant : derrière les spécialistes du climat, le champ du développement durable est envahi de chercheurs, d'experts, d'ingénieurs qui tiennent à la fois des postures scientifiques et des postures militantes. La science dans toutes ses dimensions surgit désormais au cœur des débats publics territoriaux. Or, c'est au moment où elle devient cruciale dans la prise de décision que la science se trouve dans une situation problématique, dans la mesure où elle est, particulièrement dans le champ du "durable", traversée de controverses virulentes. Deux problèmes de fond surgissent. Le premier réside dans la capacité des sociétés locales à prendre parti dans des débats complexes portant sur la place de la nature en ville, les arbitrages entre préservation des écosystèmes et besoins d'infrastructures, les partis stratégiques à prendre en termes, par exemple, de politique de l'eau ou de politique énergétique – enjeux qui ont tous des incidences locales, et dont la compréhension et la traduction supposent une mise en contexte et une prise de risque : qui nous dit que le choix pour un "mix" énergétique particulier ne peut pas, à moyen terme, se révéler désastreux ? Pour cela, il faut parvenir à mettre en scène les controverses et nourrir le débat civique sans craindre la confrontation des positions contradictoires. Découlant du premier, le deuxième problème suppose aussi l'intervention des savants – mais, cette fois, plutôt des spécialistes de sciences humaines. Ce problème réside dans la façon dont la collectivité humaine concernée peut s'appropriier les questions et aboutir à un consensus sur leur traitement : la dimension procédurale des politiques publiques appa-

raît décisive. Les anthropologues, sociologues, géographes et autres économistes peuvent ici jouer un rôle essentiel, ne serait-ce que par leur capacité à construire, avec les acteurs politiques, des situations expérimentales, permettant de tester aussi bien des modes de prise de décision que des solutions alternatives, par exemple en termes d'inflexions souhaitables des comportements individuels.

### Les institutions interpellées

Ces acteurs nouveaux viennent enrichir et compliquer la scène politique territoriale. Quelle posture peuvent adopter, face à eux, les institutions territoriales classiques – sans préjuger des évolutions juridico-politiques possibles ou souhaitables ? On serait tenté d'appeler à la fois à plus de modestie et plus d'ambition. La modestie réside dans la compréhension des limites de l'action territoriale et dans la mise en œuvre d'une subsidiarité active (pour reprendre l'expression de l'ouvrage de Charles Floquet /1). Autrement dit, un territoire ne peut pas tout faire et l'action territoriale en général n'est pas omnipotente. Si les élus portent, en matière de développement durable, une responsabilité globale, ils ne disposent pas, en pratique, d'une compétence territoriale générale, en dépit de ce que leur accorde le législateur. "Je suis comptable de la qualité globale de mon territoire, mais je n'ai pas la capacité à agir sur tous les leviers qui me permettent de répondre de cette responsabilité" : c'est la modestie fondamentale des institutions territoriales, quelle que soit leur échelle. "Par ailleurs, je dois intégrer dans mes décisions les externalités qu'elles peuvent provoquer sur d'autres territoires. Ainsi, vais-je devoir calibrer précisément mes politiques foncières, mes politiques de logement ou de transport, de façon qu'elles ne rétroagissent pas négativement sur mes voisins". Faut-il en conclure que le développement durable est une affaire trop sérieuse pour la laisser au local ? Non, car, de proche en proche, on en aboutirait à invalider toute approche démocratique de la question, en laissant la main aux savants – peu suspects d'intérêt d'échelle *a priori* – ce qui ne ferait que renforcer le problème précédemment évoqué. C'est donc que la modestie doit s'appuyer sur l'ambition affirmée que toute politique territoriale, dès lors qu'elle se prétend "durable", doit être d'emblée une politique "interterritoriale", intégrant les interactions qu'elle provoque entre le territoire de référence et les autres espaces avec lequel il se trouve en relation. Comprendre ses limites pour mieux les dépasser pourrait être la devise de l'acteur politique interterritorial, porteur des enjeux du développement durable.

Philippe Estèbe

1/  
Charles Floquet,  
*Pour en finir avec  
la dé-centralisation,*  
Éditions de l'Aube,  
coll. "Bibliothèque  
des territoires", 2002.