



La mise en politique du développement durable : vers un « nouveau » modèle d'action par les pratiques professionnelles ?

Guillaume Faburel

Hissé au rang d'impératif catégorique, le développement durable s'est affirmé depuis maintenant plus de vingt ans dans l'ensemble des discours sur l'action territoriale : de l'habitat (durable) à la mobilité (durable), du tourisme (durable) à l'agriculture (durable), des usages aux modes de vie (durables), à la ville (durable) en passant par le quartier (durable). Constitue-t-il, pour autant, un nouveau « modèle » d'action territoriale ? L'auteur s'interroge sur la portée de ce nouveau discours urbain dans et par les pratiques professionnelles.

Dossier : Actualité des modèles urbanistiques

Le retour du modèle en urbanisme par le développement durable

Dans une période où nos grands récits – par exemple, sur les vertus du progrès – se trouvent durablement questionnés, il est parfois entendu que le développement durable préfigurerait une rupture paradigmatique. Au nom d'un changement redevenu d'actualité et rendu *a priori* nécessaire par le caractère non soutenable des développements urbains contemporains, les discours du développement durable participent même du retour de la question du modèle en urbanisme.

Que l'on juge les partis pris de l'aménagement promus pour la durabilité des territoires urbains, comme, par exemple, la densification ou le foisonnement des slogans chez les prestataires privés de la pratique urbaine (ville « fluide », « sensible », « aimable », « vivable », « hospitalière », « solidaire », « frugale »), il s'agit toujours d'une volonté de saisir une globalité et, pour ce faire, de signer son appréhension par la totalité d'un mot... d'ordre. Et le développement durable n'est alors jamais très loin – par exemple, par la transversalité qu'offrirait la fameuse lecture par piliers : économique, social et environnemental. Il annoncerait ainsi une vision modélisée et cohérente du monde, celle d'une pensée globalisante fondée sur un idéal qui serait à poursuivre.

Plus encore, sur un autre plan, il représenterait un agir : organisation des pouvoirs, instrumentation de la régulation, ramification des savoirs. Le développement durable relèverait donc de la théorie pratique de l'action qu'il conviendrait d'imiter, de répliquer. Nous trouvons ici en son nom ladite approche intégrée (celle censée porter l'idée de généralité par transversalité) ou encore l'outil charte devenu incontournable à toute conduite générique et surtout justification de l'action (exemple d'Aalborg). Et cette tendance est particulièrement visible lorsque le prototypage n'est pas allé jusqu'à devenir l'ambition première de l'action. Suivant le cas des éco-quartiers, objets devenus incontournables pour l'aménagement urbain, des morceaux de ville deviendraient, par exemple, les prototypes de modèles de ville durable en gestation, dont la généralisation serait escomptée (PUCA 2008).

Mais convient-il vraiment de dire que le développement durable propose un nouveau modèle, particulièrement lorsque la pensée par modèle est justement au fondement de l'héritage fonctionnaliste auquel le développement durable adresserait en théorie une critique vive, celle de la modernité (Puech 2010) ? Si la question se pose pour les éco-quartiers (Bonard et Matthey 2010), et, plus largement, si nombre d'auteurs le critiquent pour son éloquence improductive, d'autres voient effectivement en lui un changement annoncé, parfois même une alternative engagée (Levy et Emelianoff 2011). Le développement durable semblerait bien ce jour revigoré par la force du modèle. Au point de nous interroger autrement sur sa portée : reproduction des mythes fondateurs ou réelle utopie en devenir ? Recyclage idéologique ou authentique doctrine en construction ? Prophétie éthérée ou véritable évolution des référentiels de l'action ? Le concret des pratiques professionnelles, des démarches et savoir-faire de métiers permet, selon nous, d'entrevoir quelques réponses¹.

De quelques évolutions durables dans les pratiques professionnelles de l'urbain

Sur les vingt dernières années, les pratiques professionnelles ont certes connu quelques changements en lien avec l'émergence du discours sur le durable. Cela s'est traduit d'abord par la codification des discours (Villalba 2009), mais également par une normalisation des pratiques, que ce soit dans la constitution de démarches inter-services ou dans la définition des missions au sein des collectivités, ou encore dans les types de recrutement qui ont pu en découler. Ces évolutions ont parfois réifié certaines solutions pour l'aménagement urbain (Béal *et al.* 2009), au nom d'une écologie vertueuse (*cf.* éco-quartiers dans Boissonnade 2011). Mais elles ont également donné lieu à quelques expérimentations méthodologiques à l'exemple d'ateliers d'innovation, et à des formes annoncées comme renouvelées de l'ingénierie territoriale. Les démarches se revendiquant d'approches collaboratives consacrées aux usages et pratiques de l'espace, voire qualitatives du sensible, en sont des exemples parmi d'autres.

Ces évolutions ont été permises par le croisement de champs à l'origine de problématiques plus transversales, comme c'est le cas de la question de la justice dans l'accès à la nature en ville, accès affirmé comme l'une des ambitions de l'aménagement durable ; ou encore par l'ouverture des horizons spatio-temporels pour la projection de l'action, avec, par exemple, la prospective des modes de vie en passe de devenir incontournables dans les métiers face à la raréfaction énergétique ; voire enfin par le côtoiement croissant d'une diversité d'acteurs dans des arènes territoriales beaucoup plus denses et multipolaires (Tapie-Grime *et al.* 2007).

Toutefois, ces tendances font souvent apparaître de nombreux faux-semblants, et notamment une interdisciplinarité sans véritables frottements conceptuels chez les chercheurs, une inter-cognitivité sans véritable confrontation des champs de valeurs chez les praticiens. Plus encore, nombre de scientifiques et de praticiens émettent des réserves quant à la parole politique sur les devenir durables des territoires. La durabilité souffrirait non seulement d'un manque de vision mais plus encore de cap. Par exemple, des enquêtes menées par Faure et Teillet (2011) auprès de plusieurs conseils de développement d'agglomérations (Angers, Grenoble...) sur les récits des politiques menées, « il ressort deux facettes sur la mise en récit du développement durable : on perçoit, d'une part, l'avènement de discours performatifs, structurés par le lexique et les valeurs du développement durable qui sont mobilisées afin de mieux organiser la gestion des villes et des régions ; mais on constate, d'autre part, la difficulté des élites locales à afficher des valeurs communes à l'échelle de l'agglomération ». Et ce manque vaut aussi pour des domaines d'action pourtant jugés prioritaires en termes de durabilité – comme, par exemple, dans le champ des transports et des nouvelles mobilités (Reigner *et al.* 2013).

¹ Le propos développé repose sur plusieurs travaux empiriques menés pour le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, pour le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, ou encore pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (Faburel et Roché 2012 ; Faburel et Vialan 2014).

C'est alors ici que le modèle intervient, moins comme pensée globale que comme pratique de l'action à répliquer. En fait, face à ce qui est jugé comme faiblesse de la parole politique, un nouveau pouvoir se construit chez les praticiens, au nom de la durabilité.

Vers un nouveau pouvoir d'action territoriale par le développement durable

Les discours sur le développement durable se sont, ces dix dernières années, considérablement durcis en comparaison de ceux qui accompagnaient la facture strictement volontariste de l'agenda 21 local, ou encore de ceux portés par les engagements figurant dans une charte de développement durable. Ces discours empruntent à ce jour des chemins bien plus ostensiblement technico-normatifs. Dans le sillage du Grenelle de l'environnement et de ses lois, nous avons vu se développer rapidement :

- des indicateurs de performance (*benchmarking*), des référentiels (critères d'action, voire véritables cadres cognitifs tirés des précédents indicateurs) et des guides pédagogiques de « bonnes pratiques », visant plutôt des retours d'expériences et l'évaluation de leurs performances ;

- mais aussi des certificats et labels (Haute Qualité environnementale, Haute Performance énergétique, Bâtiment basse consommation, éco-quartiers, éco-cités...), ainsi que des prix (de projets) pour – cette fois-ci par la récompense et la reconnaissance donnée – faire référence dans le champ de l'action territoriale et de ses politiques.

Au nom du développement durable, nous assistons à la rapide diffusion non seulement de standards d'évaluation – souvent incarnés par des tableaux de bords d'indicateurs, d'ambitions, d'engagements... – mais surtout de normes visant plus encore l'organisation des conduites professionnelles, particulièrement dans l'aménagement urbain. Nous nous écartons ainsi de qualifications antérieures de cette notion qui scandaient souplesse et volontarisme : « principe normatif sans normes » (Theys 2002), « ambition et posture programmatiques » (Godard 2003).

Ce nouveau répertoire instrumental participe, il est vrai, d'un changement bien plus général. On retrouve ici les traits du repli historique du commandement réglementaire des politiques territoriales de l'État central (Gaudin 2004) au profit d'une conversion managériale de l'action publique (Lascombes et Le Galès 2004) qui se traduit, depuis plusieurs années, par un pilotage à distance des questions urbaines (Epstein 2009). Toutefois, le développement durable opérationnalise de manière singulière cette tendance. Dans des contextes marqués par l'incertitude des processus et choix décisionnels, il a une grande portée en termes de pouvoir d'action.

Non seulement le foisonnement de tels outils dans les domaines de l'aménagement local et de l'urbanisme opérationnel offre aux praticiens une nouvelle diversité possible d'interventions, mais ce répertoire concrétise, matérialise et ainsi sécurise leurs pouvoirs d'action. Face à la faiblesse politique de la parole publique, il sert de réassurance professionnelle, revalorisant le rôle social de métiers historiques dans les collectivités publiques (Genestier et Jacquenod-Desforges 2006). Plus encore, face à la nécessité croissante de se singulariser dans la compétition territoriale, ces outils sont des moyens de comparaison et permettent ainsi de faire référence à d'autres échelles. Ils aident les professionnels de l'aménagement dans les collectivités territoriales à être reconnus par leurs pairs et à leur forger une réputation. Ce jeu d'échelles explique d'ailleurs pourquoi, par exemple, la planification territoriale, elle-même multiscalaire, a si facilement trouvé à cohabiter avec le développement durable, voire à s'en nourrir. De même, les projets locaux d'éco-quartiers sont promus par un label national octroyé par la démarche ministérielle éponyme, lorsque la notion de ville durable est en partie portée par le *Reference Framework for European Sustainable Cities* (RFSC).

Enfin, et peut-être surtout pour notre propos, ce type d'outils permet de réguler, et plus encore de s'autoréguler, par des formes normatives d'appropriation souvent accompagnées du lexique de l'innovation et de l'expérimentation pour tester certains choix, en tirant collectivement des enseignements, les valoriser par apprentissages successifs... C'est donc à une distanciation

progressive des processus politiques classiques de légitimation auquel on assiste parfois. Nous constatons, par exemple, la montée en puissance de certains acteurs, plus affranchis des relations hiérarchiques historiques, depuis le cercle des experts et des pourvoyeurs locaux de savoirs jusqu'à certains réseaux et associations de techniciens et organes de labellisation. L'innovation territoriale recherchée et le registre d'outils nouvellement proposé par le développement durable aident ainsi à la composition progressive d'un système multi-localisé d'action, dont la légitimité n'est plus issue du pouvoir politique mais des sphères techniques.

Sous-jacente au propos (savoirs experts et normativité des outils), que permet concrètement la technique pour les praticiens et pour cette (re)construction légitimée de leur action par le développement durable ?

La technique promue modèle d'intervention par le développement durable

Ce mouvement de (re)construction et (re)légitimation du pouvoir s'opère par une technicisation particulièrement aiguë des sujets de l'action et des discours sur l'action. En atteste, par exemple, la prégnance concomitante des problématiques relatives à l'énergie (indicateurs de performance, guides, certificats, normes...) et des formes imagées de la communication de projet dans l'urbanisme opérationnel (ensemble des projections 3D de projets d'aménagement, d'urbanisme ou d'architecture).

En fait, la technique oriente dorénavant de manière globale les regards apposés par le développement durable sur quelques enjeux présentés comme ceux de l'irréversibilité (société post-carbone, par exemple) : des techniques de construction aux techniques de management, des techniques de réseau aux techniques de gestion... Sans compter la présence revigorée des techniques d'analyse quantitative dans les modélisations savantes (exemple de la morphogenèse des complexes urbains), accompagnées, par exemple, des techniques de *focus groups* lorsqu'il s'agit, notamment, de travailler sur le futur de comportements énergétiques individuels et collectifs voulus plus vertueux. Il est vrai que la technique, comprise ici non seulement comme modalité concrète de l'agir par les outils proposés (définition des objectifs, proposition des facteurs d'atteinte, organisation des sentiers de dépendance ou encore fixation des critères d'évaluation) mais aussi comme modalité d'entendement du commun, offre bien des avantages pour les professionnels publics comme privés.

En premier lieu, la technicisation, notamment des messages et formes de la communication, permet aux praticiens de s'adresser autrement aux publics. Les indicateurs, référentiels et guides construisent les publics cibles de la solution programmée – par exemple, sous l'angle des comportements sociaux visés et des usages attendus. Ce faisant, si « la soutenabilité (...) est essentiellement liée à une nouvelle façon de changer, de construire son existence et de construire les collectifs » (Theys *et al.* 2010, p. 61), domotiques, véhicules électriques, bâtiments à énergie positive et autres *smart grids* devront surtout venir à bout des plus récalcitrants d'entre nous.

En second lieu, si les divers outils et dispositifs qui scandent le durcissement du développement durable permettent aux praticiens de se faire progressivement connaisseurs en maîtrise de la chose durable, et donc de se positionner comme experts en la matière, plus encore, ils leur permettent de codifier le terme, et ainsi d'être légitimes pour orienter la portée de projets, leur récit mobilisateur et leur ordre symbolique, au nom d'un impératif de durabilité négocié, cette fois-ci, de l'intérieur. Ces outils arment, en fait, autrement l'action à un moment où les orientations du politique suscitent, au mieux, perplexité chez nombre d'entre eux. L'ingénierie territoriale ferait ainsi gouvernabilité du développement durable. Et la technique serait alors bien, ici comme ailleurs, un dispositif de pouvoir conduisant simultanément à des pratiques extra-institutionnelles d'auto-gouvernance et de domination (Foucault 1975).

C'est ainsi à une véritable dynamique de (re)légitimation du pouvoir d'action territoriale par le développement durable qu'il nous est donné d'assister. Elle s'incarnerait par les savoir-faire,

autrement dit des pratiques et techniques converties en dispositifs autorégulés. Les praticiens affirmeraient en ce sens, chemin faisant, non seulement une communauté professionnelle mais plus encore un référentiel, au sens donné par les sciences politiques², apte à faire circuler et à adopter des formes, voire un modèle d'action. Loin de toute doctrine institutionnelle préalable, ce référentiel permettrait, par énonciation³, de se positionner au sein d'un champ de forces et ainsi d'asseoir son statut, de légitimer son intervention dans un domaine. Le développement durable propose donc aux praticiens un terrain d'expérimentations au sein duquel ils érigent un « nouveau » modèle à la fois de pensée et d'action territoriales. Sa construction démocratique demeure toutefois, ici comme ailleurs, posée.

Bibliographie

- Béal, V., Gauthier, M. et Pinson, G. (dir.), 2011. *Le Développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne : Presses universitaires de Saint-Étienne, coll. « Dynamiques métropolitaines ».
- Boissonnade, J. 2011. « Le développement durable face à ses épreuves. Les enjeux pragmatiques des écoquartiers », *Espaces et Sociétés*, n° 147, p. 57-75.
- Bonard, Y. et Matthey, L. 2010. « Les éco-quartiers : laboratoires de la ville durable », *Cybergeog. European Journal of Geography*, rubrique « Débats. Quartier durable ou éco-quartier ? ». Consulté le 9 décembre 2014, URL : <http://cybergeog.revues.org/23202>.
- Durand, M. 2008. « Le masquage de l'expérience est-il le prix d'une émancipation des savoirs ? », in Charmillot, M., Dayer, C. et Schurmans, M.-N. (coord.), *Connaissance et émancipation. Dualisme, tension, politique*, Paris : L'Harmattan, p. 177-178
- Epstein, R. 2009. « Après la territorialisation, le gouvernement à distance » in Vanier, M. (dir.), *Territoire, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 131-139.
- Faburel, G. et Roché, C. 2012. *Les Valeurs et principes de l'aménagement durable. Analyse et perspectives par et pour les éco-quartiers en France*, rapport pour le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Ivry-sur-Seine : Bureau de recherches Aménités.
- Faburel, G. et Vialan, D. (coord.). 2014. *Les Imaginaires environnementaux de la recherche sur la ville durable... et leurs impensés socio-démocratiques*, rapport pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), programme « Observation de la recherche sur le développement durable de la ville », Ivry-sur-Seine : Bureau de recherches Aménités et Lyon : unité mixte de recherche Triangle.
- Faure, A. et Teillet, P. 2011. « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? » in Béal, V., Gauthier, M. et Pinson, G. (dir.), *Le Développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne : Publications de l'université de Saint-Étienne, coll. « Dynamiques métropolitaines », p. 213-231.
- Foucault, M. 1975. *Surveiller et punir*, Paris : Gallimard, collection « Tel ».
- Gaudin, J.-P. 2004. *L'Action publique. Sociologie et politique*, Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Genestier, P. et Jacquenod-Desforges, C. 2006. « Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle. Le discours politique en quête de réaffirmation », *Territoire en*

² Système de valeurs, voire morale de l'action, qui explicite les liens établis par chaque acteur entre sa vision du monde, ses activités et les modes de justification qui leur sont liés (Müller 2004, p. 373).

³ « L'énonciation est le processus adaptatif central par lequel l'acteur affirme dans l'action son point de vue sur le monde (ou une situation) et son identité d'acteur » (Durand 2008, p. 182-183).

mouvement : revue de géographie et aménagement. Consulté le 9 décembre 2014, URL : <http://tem.revues.org/405>.

Godard, O. 2003. « Développement durable et principes de légitimité », *Social Science Information*, Londres : Sage, vol. 42, n° 3, p. 375-402.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.

Levy, A. et Emelianoff, C. 2012. « Quelle ville durable ? », *Espaces et Sociétés*, éditorial, n° 147.

Müller, P. 2004. « Référentiel », in Boussaguët, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », p. 370-376.

Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA), 2008. « Concevoir un éco-quartier », *Premier Plan*, n° 16, janvier-juin.

Puech, M. 2010. *Développement durable : un avenir à faire soi-même*, Paris : Le Pommier, coll. « Méléte ».

Reigner, H., Brenac, T. et Hernandez, F. 2013. *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, coll. « Espace et Territoires ».

Tapie-Grime, M., Blatrix, C. et Moquay, P. (dir.). 2007. *Développement durable et démocratie participative. La dynamique performative locale*, Paris : PUCA, série « Recherche », n° 181.

Theys, J. 2002. « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et Territoires*. Consulté le 9 décembre 2014, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1475>.

Theys, J., du Tertre, C. et Rauschmayer, F. 2010. *Le Développement durable, la seconde étape*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Villalba, B. (dir.). 2009. *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques ».

Guillaume Faburel est professeur à l'Institut d'urbanisme de Lyon (université Lyon-2), et chercheur à l'unité mixte de recherche Triangle (CNRS, École normale supérieure, université Lyon-2, Institut d'études politiques de Lyon, université de Saint-Étienne), ainsi que coordinateur de l'Atelier 4 (« Formations et expérimentations pédagogiques ») au sein du labex Intelligences des mondes urbains (IMU). Ses travaux portent sur la ville durable, la justice urbaine, la participation habitante ainsi que sur l'évolution des savoirs et métiers de l'urbanisme et de l'aménagement.

Pour citer cet article :

Guillaume Faburel, « La mise en politique du développement durable : vers un « nouveau » modèle d'action par les pratiques professionnelles ? », *Métropolitiques*, 10 décembre 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-mise-en-politique-du.html>.