Gouvernance et développement durable

Autor(en): **Babey, Nicolas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 2: **Développement durable : réponses technologiques suisses aux besoins environnementaux des pays émergents**

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-141208

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nicolas BABEY
Docteur en sciences humaines
Consultant
Professeur à la HEG de Neuchâtel
Neuchâtel, Suisse
nbabey@mydiax.ch

La notion de développement durable, popularisée par la Conférence de Rio en 1992 et promue depuis quelques années auprès des villes et régions suisses par l'Agenda 21 local, institue de nouveaux enjeux dont on aurait tort de croire qu'ils ne sont que techniques ou scientifiques.

Notre hypothèse consiste à dire que cette notion dépasse largement le problème déjà complexe de la seule gestion des ressources naturels. En bref, le développement durable, remet radicalement en cause la pertinence éthique des gouvernances observables en Suisse romande, à l'échelle des communes comme à l'échelle des cantons.

La " gouvernance " : un ensemble de valeurs et d'objets

Avant d'aller plus loin et avec le concours de la théorie des conventions[1], osons une définition de la notion de gouvernance : celle-ci peut se comprendre comme un ensemble de valeurs et d'objets reconnus comme légitimes par une communauté donnée dans le cadre d'un projet commun défini démocratiquement. En d'autres termes, la gouvernance apparaît comme un " régime de paix en justesse[2] " particulier, comme un processus historique toujours fragile et en évolution constante. C'est cette fragilité même qui pousse les acteurs sociaux à refuser l'incertitude des situations en " équipant " leurs interactions de règles de bienséance ou de principes de droit, de coutumes, de systèmes d'évaluation scientifique, d'instrumentalisations de la preuve liés à des processus de justification, de modes de représentation politique, etc. Les constructions éthiques et les objets qui les instrumentalisent fondent et animent ces interactions d'un ballet rarement limpide, souvent formidablement complexe. Enfin, toute gouvernance se réfère à un territoire administratif.

Par exemple, les Trente Glorieuses ont fondé un type de gouvernance spécifique[3], avec ses valeurs propres (progrès et égalité), ses règles de droit, ses indicateurs statistiques induisant à leur tour des modes de pensée particuliers de l'économie ou de l'urbanisme,

ses modes de justification instituant des structures administratives de type hiérarchique ou jacobin. A la manière d'un héritage encombrant, ce mode de gouvernance jacobin s'est développé indépendamment de la taille des territoires administratifs. Loin d'être une exclusivité française ou une typologie nationale, une gouvernance jacobine a pu se développer à l'échelle d'une commune ou d'un canton helvétique. Les cas de villes romandes comme La Chaux-de-Fonds ou de cantons tel que celui de Neuchâtel sont à cet égard emblématiques[4].

Une des grandes originalités de l'Agenda 21 est de proposer un nouveau mode d'action en matière de protection de l'environnement, de développement économique et social. C'est dans le processus de décision lui-même que la notion de développement durable innove en profondeur : le développement environnemental, économique et social des territoires doit être le fait de la " société civile " qui les occupe. La population doit prendre en charge son propre avenir collectif. Cette proposition n'a rien de naïf ou d'utopiste au sens péjoratif du terme. Elle ne promeut rien de moins qu'une révolution en matière de gouvernance. Elle renverse les hiérarchies administratives, parle de " bottom up " à la place de structures " top down ", repousse les ingénieurs démiurges pour les accueillir en partenaires, fait le pari d'une forme d'optimisme ontologique à l'égard de populations dont elle postule une capacité à produire et gérer elles-mêmes des projets qui les concernent.

Les structures jacobines contre le développement durable ?

Et c'est bien là où le bât blesse. La gouvernance que promeut le développement durable entre en profonde contradiction structurelle et philosophique[5] avec nos formules jacobines locales. On nous rétorquera que l'entrée en matière de nombreuses villes romandes dans un processus d'Agenda 21 local vient vite démentir les propos que nous tenons. Malheureusement, il suffit de lire les programmes de développement des projets Agenda 21 local concoctés par ces mêmes villes pour remarquer bien vite que la proposition normative originale du développement durable en matière de gouvernance devient un prétexte pour réformer non pas les rapports administrés – administrants mais plutôt pour appliquer des méthodes de management " modernes " inspirées d'expériences privées : l'habitant se transfigure en client ; le service se change en prestation. Le tout est justifié par un besoin fantasmatique de communication interne et externe dont l'outillage[6] devrait rénover le jeu démocratique[7]. La question du rôle de l'habitant est systématiquement escamotée pour laisser place à l'élaboration confuse de tableaux de bord " stratégiques " laissant la part belle à des indicateurs environnementaux et économétriques ayant pour seule vertu d'épargner voire de durcir les formes de gouvernance traditionnelles qui caractérisent ces mêmes villes[8].

Il faut gratter le vernis pour apprécier la qualité du support : les mots et concepts

utilisés par ces programmes d'Agenda 21 locaux laissent sérieusement penser que la manière générale d'envisager les rapports entre gouvernants et population locale conduit les villes à s'enferrer dans un registre éthique de type rousseauiste. " Il faut faire l'Agenda avec tous les acteurs de la société civile ". Pourquoi pas mais de quelle manière ? Silence gêné. C'est la logique abstraite du " monde civique[9] " qui est ici retenue. La notion d'égalité de traitement en est le maître mot. S'ensuit un mode de gouvernance de type externe dont la condition de fonctionnement est intimement liée à une formule jacobine[10]. Exit les notions de délégation, de partenariat, de communautés d'intérêt, de contractualisation des rapports ou de reconnaissance des particularités culturelles et situées : la logique du " monde civique " ne reconnaît aucune situation particulière et encore moins un citoyen drapé d'un capital culturel particulier. Dans cette logique, le citoyen est nu ou n'est pas. Armé de son seul bulletin de vote et de son droit à faire recours, il est encouragé à participer à des " séances d'information " ou à donner de sa personne pour " l'intérêt général " mais rien de plus.

Selon cette logique, il est techniquement et politiquement impossible de reconnaître, d'agréger, de traiter ou de soutenir efficacement des demandes ou projets particuliers. " Que diront les autres ? " s'inquiète le politique. Il est utopique d'œuvrer pour un territoire multiple ou d'imaginer le multiculturalisme autrement que comme un concept sociologique. Il est aussi illusoire d'externaliser des compétences ou des responsabilités auprès de communautés d'intérêt situées parfaitement à même de développer tel cahier des charges nécessitant des adaptations ponctuelles. Pour dire les choses plus simplement et par un exemple emblématique : les budgets participatifs lancés par Porto Alegre pour le compte de communautés de quartier nécessiteuses sont infiniment plus proches de la philosophie du développement durable que ne le sont les programmes d'Agenda 21 actuellement développés par les communes de Suisse romande.

La durabilité : un enjeu à la fois éthique et technique

Dans un récent ouvrage, le sociologue américain Richard Sennett[11] mettait en exergue la perversion de certaines réalités structurelles dans la philosophie du management promue par l'esprit du capitalisme actuel : les middle managers voient leurs responsabilités augmenter à mesure que diminue leur pouvoir sur le temps et les choses. De là à tirer un parallèle entre cette réalité managériale et la traduction qui est aujourd'hui faite du développement durable, il y a un pas que nous franchissons sans hésiter. Si, comme le démontre Sennett, il est éthiquement pendable d'opérer une dichotomie entre responsabilité et pouvoir, il est difficilement défendable d'en appeler à une responsabilité accrue des citoyens tout en fuyant la moindre réflexion quant à leur pouvoir sur le temps et les choses. Qu'on le veuille ou non, à l'instar de la politique de Porto Alegre, mettre à disposition un budget

discrétionnaire au profit d'une communauté spécifique dans le cadre d'un projet situé équivaut non seulement à déléguer des responsabilités mais également une forme de pouvoir. Or, un tel mode de faire[12], s'il est en adéquation avec la philosophie du développement durable, est pour l'instant utopique dans le cadre des gouvernances locales romandes. Que nous manque-t-il ? deux choses : la ressource éthique capable de justifier politiquement un tel mode de faire et la boîte à outils qui va avec, c'est-à-dire un cadre juridique, un système administratif idoine, une politique fiscale différente, etc.

Il semble que la notion philosophique de subsidiarité soit à même de justifier une politique considérant le citoyen comme un partenaire. Sans entrer dans les détails[13], la subsidiarité admet l'idée d'un citoyen riche d'appartenances culturelles et territoriales spécifiques. Si, comme toute construction philosophique démocratiquement compatible, la subsidiarité défend l'idée d'une égalité ontologique entre tous les individus, elle complète ce pré-requis par la prise en compte des " capitaux " sociaux de ceux-ci. Les personnes sont à la fois des citoyens et des représentants de communautés d'intérêt distinctes. Représentant la matrice intellectuelle de la communauté européenne, c'est bien cette notion philosophique qui, par exemple, justifie l'existence des systèmes fédéralistes. Elle fonde en droit l'autonomie des territoires cantonaux, permet l'élaboration originale de systèmes de prévention sociale liant contractuellement partenaires privés et publics. Ponctuellement, elle est à l'origine de réussites environnementales et économiques remarquables tant en Suisse qu'en France[14]. En Suisse alémanique, la subsidiarité origine depuis plus de dix ans des formes innovantes de production de la ville importées des pays anglo-saxons. Par exemple, sous l'appellation " Stadtforum ", les communautés d'intérêts[15] concernées par tel projet d'aménagement[16] sont invitées à finaliser avec les autorités et autour de tables rondes les projets qui les concernent. Il est à noter que ces mêmes communautés ont non seulement un véritable pouvoir décisionnel mais également la quasi certitude de voir leur projet se développer si elles parviennent à un accord : en effet, des enveloppes budgétaires sont votées par le législatif communal avant que ces mêmes Stadtforum ne débutent. Les promoteurs institutionnels de l'Agenda 21 local défendent avec raison les exemples des villes de Bâle, Berne ou Zürich. Mais force est de constater que l'éthique dont se saisissent ces mêmes villes de même que les processus qu'elles mettent en place sont à l'évidence ignorés des villes romandes.

Le développement durable, tout comme sa justification éthique, semblent s'arrêter trop souvent aux portes des villes romandes voire à celles de certains cantons. Mais une importante génération d'acteurs politiques, héritière des Trente Glorieuses, vieillit et s'essouffle. De nouveaux acteurs se profilent, porteurs d'idées nouvelles, peut-être plus ouverts aux réflexions alternatives. Ayant pris acte des limites inhérentes aux gouvernances actuelles, peut-être sauront-ils renouveler la chose publique en appréhendant le développement durable autrement que par une taxonomie improbable d'indicateurs techniques,

autrement que par le biais d'une simple " rénovation " des services administratifs, mais en faisant retour sur ce qui fait la politique : le lieu renouvelé et pluriel d'un débat éthique sur le bien commun et sur la boîte à outils susceptible de le faire durer.

Notes :

1 Sur la théorie des conventions, cf. le dossier de la " Revue économique ", vol. 40, n° 2, mars 1989. Cf. Philippe Batifoulier (dir.) *Théorie des conventions*, Paris, Economica, 2001. Cf Luc Boltanski et Laurent thévenot, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991.

2 Sur la notion de " régime d'action ", cf. Luc Boltanski, *L'Amour et la Justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990.

3 Nous avons évoqué ailleurs ce type de gouvernance, que nous avons qualifié d'externe ou de civique. Cf. Nicolas Babey, *La publicité du territoire* (thèse de doctorat), Neuchâtel, Institut de géographie, 1999.

4 Cf. Nicolas Babey, op. cit.

5 En accord avec la posture théorique que j'utilise (théorie des conventions), je postule que toute structure administrative, juridique ou politique observable procède en même temps d'un système éthique particulier qui la justifie. Dans ce sens, pour dévoiler les caractéristiques d'un système éthique et les coordinations sociales qu'il fonde, un des moyens les plus efficaces consiste à étudier les objets techniques qu'il produit pour perdurer : indicateurs quantitatifs et qualitatifs, processus de décision, textes juridiques, rapports politiques, politiques fiscales, justifications publiques écrites et orales, design urbain, programmes de législature, etc.

6 Plate-forme internet, vote " on line " etc.

7 Le développement actuel des techniques du New Public Management doit beaucoup à la traduction utilitariste que l'on fait aujourd'hui du développement durable.

8 Soit dit en passant, si la présence d'indicateurs performants et exhaustifs en matière d'environnement est une condition nécessaire pour qu'il y ait décision politique, cette présence n'a rien d'obligatoire. Les partis verts en savent quelque chose...

9 Cf. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, op. cit.

10 Sur la notion de gouvernance externe et abstraite, cf. Robert Salais et Micheal Storper, *Les mondes de production*, Paris, EHESS, 1993.

11 Cf. *Le travail sans qualités*, Paris, Albin Michel, 2000.

12 Il en existe bien d'autres...

13 Pour approfondir la notion de subsidiarité, cf Chantal Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, Paris, Puf, 1992. Cf. également Nicolas Babey, op. cit.

14 Cf. Robert Salais et Michael Storper, op. cit.

15 représentants des habitants d'un quartier, des gérances, des minorités linguistiques, des commerçants, de lobbies divers, etc,

16 Un plan de quartier, la création d'une place, le développement d'un plan de circulation, etc.