HAL
open science

# Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?

Francois Mancebo

## To cite this version:

Francois Mancebo. Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?. Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography, 2009. hal-02017697

**HAL Id: hal-02017697**

**https://hal.univ-reims.fr/hal-02017697**

Submitted on 13 Feb 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cybergeo : European Journal of Geography

Espace, Société, Territoire

François Mancebo

# Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?

**Avertissement**
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
François Mancebo, « Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 438, mis en ligne le : 10 février 2009, URL : http://www.cybergeo.eu/index21987.html.
DOI : en cours d'attribution

Éditeur : CNRS-UMR Géographie-cités 8504
http://www.cybergeo.eu
http://www.revues.org

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : http://www.cybergeo.eu/index21987.html
Document généré automatiquement le 10 février 2009.
© CNRS-UMR Géographie-cités 8504

**François Mancebo**

# Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?

## Introduction

1 Une grande partie de la difficulté à insérer le développement durable dans un référentiel lisible réside en ce qu'il ne se déploie pas "au milieu nulle part", sur un terrain neuf et sans histoire. Il existe toujours nombre d'initiatives et de politiques préexistantes avec lesquelles il faut compter. Sa mise en œuvre repose sur un ensemble d'opérateurs aux savoir-faire et aux compétences techniques et scientifiques très différentes. De l'incroyable bric-à-brac que forment les différentes politiques de développement durable mises côte à côte, surgissent forme et sens dès lors que chaque politique est clairement positionnée au regard de trois variables que sont le type de gouvernance, le type de durabilité, la définition des ressources et de leur usage (Mancebo, 2006). Mais cela suppose de renoncer au mythe d'un modèle de développement durable unique et universel pour lui substituer « des » développements durables. L'Union Européenne est le terrain idéal pour comprendre comment apparaissent et s'articulent ces développements durables. En effet, alors que l'Union propose une stratégie commune pour un développement durable à l'échelle européenne, les pays, les régions et les collectivités locales d'Europe traduisent directives et principes de manière extrêmement diverse, suscitant des développements durables se distinguant par les valeurs que prennent chacune des trois variables (gouvernance, durabilité, ressources).

2 Bien qu'évoqué en 1992 dans le traité de Maastricht, puis en 1997 dans celui d'Amsterdam, ce n'est qu'en juin 2001 à Göteborg que le développement durable prend toute sa place en Europe avec l'adoption de la stratégie européenne de développement durable (*Sustainable Development Strategy* ou SDS) [http://ec.europa.eu/sustainable/sds2001/index_en.htm]. En juin 2005, le Conseil Européen a adopté les principes directeurs supposés donner les orientations de la SDS : solidarité intra et intergénérationnelle, participation des habitants, participation des entreprises et des partenaires sociaux, cohérence des politiques de gouvernance, principe de précaution, principe pollueur-payeur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0658fr01.pdf]. L'Europe donne, en outre, aux agendas 21 une place centrale sinon unique.

3 Rappelons que le programme Agenda 21 – également nommé Action 21 – adopté au Sommet de la Terre de Rio en 1992, est constitué de 27 principes et 2 500 recommandations devant être déclinés localement en agendas 21 locaux [http://www.iclei.org/index.php?id=820]. Une structure internationale l'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiative)* a été créée à l'initiative des Nations Unies pour aider les collectivités souhaitant engager un agenda 21. Sous la houlette de l'ICLEI, l'Union Européenne a lancé dès 1993 sa *Campagne Européenne des Villes Durables* financée par la Commission Européenne. La *Campagne Européenne des Villes Durables* a organisé la Conférence d'Aalborg en 1994 dite *Conférence des Villes Européennes pour le Développement Durable*. Elle a débouché sur la *Charte d'Aalborg* marquant la volonté des villes signataires de créer des agendas 21 locaux. En 2001, la conférence de Hanovre a procédé au suivi et à l'évaluation des agendas issus de la charte [http://www.iclei.org/europe/AC-FRNCH.HTM]. Cet accent mis sur les espaces urbains se comprend. Les contraintes environnementales modèlent fortement la vie urbaine. Dans l'histoire européenne récente, une planification autoritaire et un urbanisme de zonage ont

abouti à la construction massive de grands ensembles. Ces nouveaux espaces étaient salubres, clairs et confortables. Mais ils étaient aussi pauvres en espaces collectifs et coupés du tissu urbain traditionnel. Il s'y développa un sentiment croissant de malaise et de déshumanisation qui cristallisa dans les années soixante avec les premières demandes relatives au cadre de vie, préfigurant le débat qui conduisit, une vingtaine d'années plus tard, au développement durable. D'ailleurs, le premier *Sommet des Villes*, Conférence des Nations unies sur les Établissements Humains aussi nommée *Habitat 1*, qui s'est tenu à Vancouver en 1976, a anticipé ce qui formera la trame du développement durable. La charte qui en a résulté s'inquiétait de la protection de l'environnement face à un développement rapide de la population urbaine et du risque de ségrégation sociale et de pauvreté accrue (UN-Habitat's, 2004).

4 C'est à partir de la déclinaison de la SDS dans différents États, régions et espaces urbains d'Europe que seront ici catégorisés les développements durables, selon la triple perspective du type de gouvernance, de durabilité et de la définition des ressources. Bien évidemment, l'analyse n'est pas exhaustive. Ainsi, il n'a pas été possible – par manque de recul – d'examiner comment les pays d'Europe centrale et orientale ayant récemment intégré l'Union traduisent la SDS dans leurs politiques.

## Quelle gouvernance ?

5 Examiner comment la gouvernance se décline dans le développement durable en Europe suppose tout d'abord d'en identifier les formes. Certes, les politiques de développement durable, parce qu'elles articulent les échelles de décision dans un contexte d'information incomplète et d'irréversibilité probable, font appel directement ou indirectement à des pratiques de gouvernance. Or, la question se pose : de quelle gouvernance parle-t-on ? La gouvernance est à la base de travaux très hétérogènes, relevant de champs disciplinaires variés. Elle est donc l'objet d'une multitude de définitions et d'une myriade de pratiques et d'usages.

6 C'est vers la fin des années quatre-vingt, au Royaume-Uni, que la gouvernance est invoquée pour la première fois. Le gouvernement anglais mettait en place une série de réformes limitant le pouvoir des autorités locales, jugées trop coûteuses, par une centralisation renforcée et la privatisation de certains services publics. Les gouvernements locaux se transformèrent pour survivre à ces réformes et forgèrent les termes de « gouvernance locale » et de « gouvernance urbaine » pour qualifier leurs nouveaux comportements, supposés vertueux. C'est dans la même période que la notion apparaît dans les relations internationales. La Banque Mondiale et le FMI introduisirent le terme de *good governance* pour qualifier le respect des critères de bonne administration publique des pays soumis à des programmes d'ajustement structurel ainsi que leur aptitude à mettre en œuvre une organisation politique et administrative. L'accent était mis sur l'efficacité de gestion et la lutte contre la corruption. Le point commun de ces deux origines est un constat d'incapacité des gouvernements à appliquer des réglementations face au refus de certains groupes à reconnaître leur légitimité (Maintz, 1979). Puis, fort de cette paternité, le terme a dérivé dans le domaine de l'action publique pour finir par désigner des modes de coordination et de partenariat faisant le pari de la capacité de la société à s'autoréguler (Kooiman, 2000). Cette gouvernance généralisée possède trois caractéristiques :

- Elle dénonce le fait de confier aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires (Gaudin, 1998).
- Elle diversifie et multiplie le nombre d'acteurs intervenant dans les affaires publiques (associations, entreprises, panels d'habitants supposés trouver ensemble des solutions aux problèmes collectifs).
- L'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective est affirmée. La gestion de l'action repose sur un processus de négociation (Merrien, 1998). Cette recommandation part de l'idée qu'aucun acteur ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes.

7 Il convient ici de faire une distinction entre gouvernance mondiale et gouvernance locale. On parle de gouvernance mondiale lorsqu'il est question des modes de régulation associant États, organisations intergouvernementales, entreprises transnationales, fondations privées, groupes de pression nationaux ou encore coalitions d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) (Rosenau, 1997). Les Sommets de la Terre, qui réunissent un grand nombre d'acteurs issus de tous les horizons, inscrivent cette gouvernance dans un processus d'accommodement et de recherche d'un référentiel commun. Mais la pertinence d'une approche mondiale est mise à mal par la fragmentation des territoires, des groupes sociaux et des activités. De plus en plus de décideurs aux intérêts divergents entrent en jeu. Leur superposition conduit à un émiettement du pouvoir. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de prendre des décisions dans un univers aussi instable. Cela explique l'intérêt d'une gouvernance pensée localement : déclinaison et rédemption supposée de la gouvernance mondiale. C'est elle qui est au cœur du développement durable.

8 Processus de coordination d'acteurs pour atteindre des buts discutés et définis collectivement, la gouvernance locale renvoie à un processus de décision collective n'imposant pas une situation d'autorité ; une philosophie de l'action qui fait des habitants les acteurs du développement de leur espace de vie quitte à ce qu'ils en redéfinissent les règles. Dans la pratique, on peut distinguer une approche gestionnaire et une approche plus politique. Pour la première, la gouvernance locale est un mode de coordination permettant d'éviter inefficacité et gaspillages financiers en période de restrictions budgétaires. Dans la seconde, derrière la transformation des manières de faire, se profile la question des luttes de pouvoir et de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision.

9 Les agendas 21 locaux éclairent particulièrement bien les pratiques de gouvernance locale associées au développement durable en Europe. Expressions locales de l'Agenda 21 élaboré au Sommet de Rio dans une démarche relevant de la gouvernance mondiale, la situation de ces instruments du développement durable est paradoxale. Les initiatives de l'Union visant à les promouvoir articulent différentes échelles de décision et proposent des procédures contractuelles fondées sur un projet défini par l'ensemble des acteurs locaux, mais elles prétendent aussi définir des normes nationales et internationales pour les actions locales. Il en résulte de grandes différences dans la forme de gouvernance invoquée, car la manière dont sera résolu ce paradoxe dépend en grande partie de la culture politique et des habitudes des pays et des régions (Emelianoff, 2005).

## Gouvernances des agendas 21, instruments du développement durable

10 En général, la diffusion des agendas n'est pas « spontanée ». La Charte d'Aalborg, qui constitue le point de départ des agendas 21 urbains, édicte un « guide de bonnes pratiques » fortement encadré. À l'échelle régionale, les structures d'incitation sont souvent porteuses d'injonctions plus ou moins implicites sur la forme attendue : *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat* (Réseau Catalan des Villes et Villages Durables) créée par la *Diputació de Barcelona* ; *Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente* (Agence Régionale Risques et Environnement) de la région Émilie-Romagne créant un observatoire des agendas 21 locaux ; *Regionales Koordinierierungstelle der Lokalen Agenda 21* (Centre de Coordination des Agendas 21 Locaux) dans les Länder allemands ; etc.

11 Dès 1992, le gouvernement suédois a érigé les agendas 21 en objectifs prioritaires pour toutes les collectivités locales. L'approche était volontariste, l'État y affectant plus de 800 millions d'euros entre 1998 et 2001 [http://www.oecd.org/dataoecd/39/53/33843590.pdf]. La Suède, organisatrice du sommet de Stockholm, entendait soigner son image de « pays écologiquement correct ». C'est pourquoi la plupart de ses agendas 21 correspondent à la mise en œuvre d'écotechnologies : énergies renouvelables, écoefficience des constructions, etc. (Governement of Sweden, 2002). Les aspects économiques ne sont présents que par les

retombées des dispositifs. Mais, paradoxalement pour des projets plutôt « techniques », leur forme privilégie la pédagogie au développement durable et les sociabilités de proximité avec une myriade de petits projets très participatifs, associant fortement population et associations.

12 Voisin de la Suède, le Danemark – pays qui a accueilli la conférence d'Aalborg – présente une gouvernance des agendas 21 très proche par certains aspects et complètement opposée par d'autres. Ainsi, le Danemark prétend aussi à l'exemplarité en matière de développement durable. Mais, contrairement à la Suède, le gouvernement n'est pas à l'origine des initiatives même s'il les incite. Ce sont les associations, très actives, et les collectivités locales qui en sont les principaux moteurs (Local Agenda 21 in Denmark, 2000). De plus, les agendas 21 locaux danois développent beaucoup plus les réflexions sur les modes de production (volet économique) et s'attachent aux questions de santé ou de pauvreté (volet social). Enfin, depuis 2002, le gouvernement danois, *via* l'*Inter-ministerial Group for Sustainable Development* et l'*Environmental Protection Agency*, favorise une dimension internationale en insérant dans les agendas non seulement les intérêts locaux mais encore ceux du reste du monde, à travers les thèmes de la durabilité importée et du dérèglement climatique (Danish Government, 2002).

13 La configuration propre au Royaume-Uni est, quant à elle, tout à fait singulière. Le pays est très centralisé comme la Suède, et économiquement très libéral comme le Danemark. Une association nationale – le *Local Government Management Board* – a été créée dès 1993 avec peu de moyens et sans soutien gouvernemental, ainsi qu'un groupe de pilotage des agendas 21 à l'usage des collectivités. En 1997, le nouveau gouvernement travailliste soutient l'association, mais n'y affecte ni financements ni moyens humains. Malgré l'impulsion de groupes régionaux de coordination, on ne recense en 2001 que 60 à 80 projets. Ils correspondent, de surcroît, à une vision sectorisée et technique de gestion environnementale : transports, énergie, déchets ou biodiversité (Lafferty, 2001). Mais parallèlement, nombre de micro-agendas 21 locaux non gouvernementaux fleurissent à l'initiative de communautés de voisinage, sans soutien ni reconnaissance autre que ceux de la collectivité locale dans laquelle se situent (Lucas, Ross et Fuller, 2003). Souvent, leur unique objectif est l'amélioration des conditions de vie. En cela, ils favorisent l'appropriation de leur espace de vie par les populations.

14 À l'instar du Royaume-Uni, il n'y a pas vraiment d'orientation nationale pour les agendas 21 locaux aux Pays-Bas. Mais, à l'inverse du Royaume-Uni, cela n'empêche pas le *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*(Ministère de la Construction, de la Planification Régionale et de l'Environnement) d'affecter des sommes importantes pour les soutenir quitte à laisser ensuite l'initiative aux collectivités locales. Étrangement, peu de collectivités profitent de cette liberté et, lorsqu'elles le font, le développement durable y est réduit à sa dimension environnementale. Quelques provinces – Nord Brabant, Groiningen – ont tenté une mise en réseau régionale des initiatives, avec peu de succès [http://international.vrom.nl/docs/internationaal/engelse %20versie%20voortgangsrapportage%202004.pdf]. Une hypothèse explicative serait que les Pays-Bas, confrontés depuis toujours à de fortes contraintes spatiales et environnementales, ont déjà des politiques d'aménagement durable et qu'en conséquence, les collectivités locales ne croient pas à la valeur ajoutée des agendas 21. Il suffit de se promener sur le port de Rotterdam et le littoral avoisinant pour réaliser que cette hypothèse vertueuse relève plus de présupposés que de l'analyse des faits. On retrouve le même type d'hypothèse vertueuse – utilisée cette fois-ci à rebours – pour expliquer la situation de la Finlande : là, ce serait l'absence de contrainte environnementale forte qui expliquerait le désintérêt des collectivités pour les agendas 21. En Finlande, la *Suomen Kuntaliitto Keskus* (Association des Autorités Locales et Régionales, ALFRA en Anglais) appuyée par le gouvernement a lancé dès 1992 un projet pilote intitulé « communautés durables » doté d'un financement [http://www.eukn.org/ finland/news/2006/11/sustainable-communities-awards_1017.html]. Mais, l'engagement des

collectivités locales est faible. La notion même d'agenda 21 est peu comprise par les acteurs. La participation prévue des habitants se heurte au fonctionnement administratif des municipalités et seules les grandes villes s'impliquent vraiment.

15 En France, il existe une orientation nationale des agendas 21, mais elle est formelle, réglementaire et tardive (1999) : la LOADDT (Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires) a fait coïncider les agendas avec les chartes de pays et les contrats d'agglomérations ; la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) a introduit le développement durable dans les nouveaux documents d'urbanisme (PDU, PLU, SCOT, etc.). Du fait de cette double filiation, les agendas français s'intègrent aux politiques d'aménagement. Dans les communes périurbaines, par exemple, il s'agit souvent de projets de recomposition territoriale répondant à un paysage fragmenté par les infrastructures, les zones d'activité et les friches. À l'échelle des agglomérations, ils mettent l'accent sur la maîtrise de l'étalement et le renouvellement urbain [http://www.agenda21france.org/france/agenda,20070622164420.html]. L'aspect réglementaire et formalisé a provoqué une prolifération d'initiatives, peu opérationnelles, fortement instrumentalisées (Mancebo, 2006). C'est ainsi que des chartes d'environnement ou d'écologie urbaine préexistantes ont été rebaptisées agendas 21 locaux « de première génération », freinant d'autant la réalisation de véritables agendas 21 dans les espaces concernés.

16 Ce sont les régions qui jouent, en France, un rôle-clé : deux d'entre elles méritent une attention particulière. La Région Nord-Pas-de-Calais a mis en place, en 2000, une stratégie intégrée bâtie sur l'appropriation collective (participation, débat public) des agendas 21 locaux avec un système de suivi-évaluation des actions utilisant les critères d'instruction des projets [http://www.nordpasdecalais.fr/dd/generalites/telechargement/agenda21.pdf]. Cas unique en France, elle met en place en 2003 un agenda 21 régional. Depuis 2003 également, Rhône-Alpes impulse et coordonne des agendas 21 à travers des soutiens financiers et des expertises différenciées [http://observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/rapport_dd_05_2006.pdf]. L'espace alpin, qui est un environnement fragile unique en Europe, soumis à de fortes pressions immobilières et à l'accroissement du trafic routier, fait l'objet de toutes les attentions. Le programme DIAMONT (*Data Infrastructure for the Alps Mountain Orientated Network*) du programme Interreg IIIb Espace Alpin, préparé en liaison avec la Convention Alpine et associant des instituts de recherche de Bolzano (Italie), Grenoble (France), Innsbruck (Autriche), Ljubliana (Slovénie), Munich (Allemagne) et Saint-Gall (Suisse) sert de cadre pour la région au suivi des agendas [http://www.rhone.pref.gouv.fr/automne_modules_files/standard/public/p558_8bb7fadc4573288b44940f1494da0c4703_diamont.pdf]. Mais ces cas sont exceptionnels. En général, les agendas français restent isolés et s'appuient peu sur les dynamiques européennes. Il n'existe pas, en France, d'initiative comparable à celles de certaines régions italiennes ou autonomies espagnoles. Ces deux pays sont d'ailleurs devenus des moteurs de la Campagne Européenne des Villes Durables.

17 En Italie, c'est en Émilie-Romagne, grâce aux initiatives de Bologne et de Modène que les premiers agendas 21 sont apparus, coordonnés par un observatoire issu de l'ARPA-ER (*Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente-Regione Emilia-Romagna* – Agence Régionale pour l'Environnement d'Emilie-Romagne) [http://www.regione.emilia-romagna.it/agende21]. En 1998, 45 villes adoptent la Charte de Ferrare, pendant de celle d'Aalborg. Une coordination nationale des agendas 21 locaux est mise en place dès 1999. Mais les régions de Lombardie, Toscane, Émilie-Romagne et, plus modestement, du Trentin-Haut-Adige concentrent presque toutes les initiatives [http://www.a21italy.net/]. Le centre et le sud de l'Italie sont assez peu représentés. De plus, une approche assez normative focalisant les agendas sur des questions de transport urbain et de patrimoine, gage donné aux écologistes politiques, limite les capacités d'innovation locales. De fait, ces agendas manquent

de traduction opérationnelle. Si la phase de concertation est intense, les plans d'action sont difficiles à concrétiser (Association 4D, 2001).

18 En Espagne, les agendas 21 locaux sont également concentrés dans le nord du pays, plus particulièrement en Catalogne, dont la Generalitat mène une politique très active sans aucune aide nationale. La Diputació de Barcelona – gouvernement local de l'agglomération incluant 311 communes – a initié en 1995 un diagnostic des besoins auprès de 64 communes. En 1998, elle crée la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat* (Réseau Catalan des Villes Durables) [http://www.diba.cat/xarxasost/cat/index.asp]. Ce réseau réunit aujourd'hui plus de 200 communes. La plupart des agendas espagnols correspondent, comme en France, à des actions d'aménagement (installation d'une station d'épuration, requalification des fronts de mer, etc.). Ce qui est logique dans un pays où l'urbanisme relève de la compétence des régions autonomes [http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/espagne/question.htm], qui sont aussi les plus actives en matière de développement durable.

19 Le rôle des régions – les Länder – est primordial en Allemagne aussi. Ce sont les Länder qui assurent le soutien institutionnel via des centres de coordination, les *Regionales Koordinierierungstelle der Lokalen Agenda 21* (Centres Régionaux pour la Coordination des Agendas 21 Locaux). L'évaluation est au cœur de leur stratégie. Elle fait l'objet de nombreux programmes de recherche, tel *Nachhaltige Stadt* (Commune Durable), outil d'évaluation mis en place de 1998 à 2004 par une organisation de protection de l'environnement, la *Deutsche UmweltHilfe* (DUH) [http://www.zukunftsrat.de/download/Buchbeitrag-Wachsende%20Stadt.pdf]. Cela n'empêche pas le gouvernement fédéral de donner quelques orientations avec, par exemple, le projet *Städte der Zukunft* (Villes de Demain) du *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Office Fédéral du Génie Civil et de l'Aménagement du Territoire) qui a regroupé de 1996 à 2001 quatre villes volontaires (Munster, Heidelberg, Dessau et Güstrow) pour réfléchir à la manière de conjuguer mobilité urbaine, développement économique, gestion économique du sol et logement social dans les politiques urbaines locales (Lazzeri et Planque, 2007). Les agendas allemands sont très participatifs, avec des groupes de travail thématiques réunissant habitants et partenaires socio-économiques. Ils émanent d'initiatives locales, parfois associatives comme au Danemark. Dans les agendas des agglomérations importantes prédomine le thème du dérèglement climatique à travers les actions sur le climat local : chauffage, constructions, transport. En revanche, dans les petites villes et les espaces ruraux, il est difficile de dégager une tendance. Tout au plus est-il possible de noter leur dimension pédagogique. On retrouve en Irlande aussi des agendas 21 locaux éduquant au développement durable.

20 L'objectif premier d'une étude d'indicateurs du développement durable du *Centre for Environmental Research* (CER) de l'université de Limerick, commandée par le gouvernement irlandais, est de promouvoir la participation active des responsables locaux et des groupes d'intérêts [http://export.nbii.gov/xml/CSA/217/5534680.html]. Le gouvernement a impulsé, par ailleurs, un agenda 21 régional dans le Centre-Ouest dans l'idée de créer des sociabilités de proximité et d'apprendre aux acteurs à travailler ensemble, une des priorités du gouvernement dans son *Programme for Prosperity and Fairness* (Programme pour la Prospérité et l'Équité) [http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/ProgrammeForProsperityAndFairness.pdf].

## Quelques clés pour différencier les pratiques

21 La situation est donc très contrastée, non seulement entre pays européens, mais encore entre régions européennes et entre collectivités locales. Cette diversité est liée aux pratiques de gouvernance locale : tradition participative ou non, habitude de la contractualisation ou non, éléments culturels, pouvoir central puissant ou non. Par ailleurs, le choix de privilégier la dimension environnementale, économique ou sociale du développement durable influe aussi sur la forme des agendas. On peut identifier, certes, de nombreuses variantes (tableau

1). Mais il est d'autant plus difficile de définir de grands groupes dans ce foisonnement que les regroupements possibles ne recoupent en aucune manière la culture politique, représentée de manière simplifiée par le croisement de la place du pouvoir central et des traditions participatives (tableau 2). Notons qu'au-delà d'une grande hétérogénéité des pratiques, il n'y a pas une ligne de partage claire entre pays du Nord et du Sud de l'Europe, contrairement à certaines idées reçues. Il ne se dégage pas de grands « types », mais une myriade d'usages. Par exemple, l'intégration des agendas locaux dans des réseaux européens, nationaux ou régionaux, concerne autant le Danemark que l'Italie et l'Espagne. À l'inverse, les proliférations d'initiatives singulières isolées touchent autant le Royaume-Uni et les Pays-Bas que la France.

22 Il est toutefois possible de reconnaître trois caractéristiques de la gouvernance, générales à tous les pays. D'une part, les agendas 21 manquent souvent de traduction opérationnelle. Leur élaboration est en général une phase intense et prometteuse, mais les réalisations concrètes ne suivent que rarement, quoique de tels agendas soient un vrai succès pour réinstaurer une sociabilité de proximité, particulièrement au Royaume-Uni et en Irlande. Enfin, il y a une instrumentalisation fréquente des agendas par les collectivités locales pour renforcer leurs pouvoirs lorsqu'ils sont faibles comme en Italie ou au Royaume-Uni.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Portage politique des agendas** | État : Irlande, Suède. | Régions : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas. | Collectivités locales et associations : Danemark, Finlande, Royaume-Uni. | _ |
| **Origine des initiatives** | État : Irlande, Suède. | Régions : Espagne, Pays-Bas. | Collectivités locales : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni. | Associations : Danemark, Finlande. |
| **Orientation thématique des agendas** | Environnement : Allemagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Suède. | Sociabilité de proximité et qualité de vie : Danemark, Irlande, Royaume-Uni. | Aménagement et urbanisme : France, Espagne. | _ |
| **Forme principale des soutiens** | Financement : Espagne, Pays-Bas, Suède. | Impulsion : Danemark, Finlande, Royaume-Uni. | Coordination : Irlande, Italie. | Expertise et évaluation : Allemagne, France. |

**Tableau 1. Diversité dans la mise en œuvre des agendas 21 (Mancebo, 2008)**

| _ | **État centralisé** | **État peu centralisé** |
|---|---|---|
| **Habitude des processus participatifs** | Royaume-Uni, Suède. | Allemagne, Danemark, Pays-Bas. |
| **Peu de participation de la population dans les politiques publiques** | Finlande, France, Irlande. | Espagne, Italie. |

**Tableau 2. Conditions politiques dans différents pays de l'Union (Mancebo, 2008)**

## Quelle durabilité ?

23 Le développement durable est supposé préserver les ressources et améliorer les conditions de vie. Mais, au-delà des déclarations incantatoires et des normes édictées grossièrement, comment estimer cela concrètement ? Il y a fort à parier que la réponse varie considérablement selon la manière dont elle s'accommode de trois compromis assez contradictoires entre intérêts des générations actuelles et futures, entre territoires riches et pauvres, entre besoins des êtres humains et préservation des écosystèmes dans une recherche de préservation ou d'exploitation optimale des ressources (Costanza, 1992), donnant *in fine* naissance à deux écoles de pensée.

24 Les tenants d'une durabilité faible considèrent que le progrès technologique est censé produire en permanence des solutions aux défis environnementaux posés par l'accroissement de la production. Cela revient à n'accorder aux biens que la valeur des services qu'ils rendent et

non une valeur d'existence. Dans cette perspective, si certaines ressources naturelles sont irremplaçables, la plupart n'ont de valeur que temporaire. Elles sont remplaçables par d'autres ressources qui produiront, à l'avenir, le même service. La destruction d'écosystèmes fragiles, l'étalement urbain, la surexploitation de ressources non renouvelables, sont acceptables dès l'instant où des procédés de remplacement existent (Solow, 1993). Le rapport entre générations s'exprime ici comme dans une sorte de marché. Chaque génération a le droit de se favoriser un peu par rapport à la suivante et chaque génération peut faire un certain taux d'escompte par rapport à toutes les générations futures. Néanmoins, le taux d'escompte ne devrait pas être trop grand. Or, il n'existe pas de mécanisme permettant d'allouer efficacement des ressources dont on appréhende mal la valeur, et les marchés existants sont impuissants à juger de la valeur future de ces ressources.

25 Les tenants d'une durabilité forte (*strong sustainability*) considèrent, eux, que les actions humaines peuvent conduire à des irréversibilités graves. Leur raisonnement emprunte au *principe d'entropie*, selon lequel toute transformation énergétique s'accompagne d'une dégradation irrémédiable d'énergie sous forme de chaleur. Les biens et les services créés par l'homme sont une transformation des ressources utilisées. Dès lors, ils ne peuvent s'y substituer de manière parfaite. Cela supposerait un flux circulaire matière-énergie permanent et sans perte. Au mieux, il est possible de diminuer le gaspillage en recyclant les ressources déjà utilisées. Selon les partisans de la durabilité forte, il existe un seuil, dit « capital naturel critique » à préserver (Daly, 1998). Afin de limiter la dégradation qualitative et quantitative du capital naturel, il faut restreindre les quantités de matière et d'énergie extraites de la biosphère. Cette limitation des activités humaines modifierait le rythme de croissance des économies, doublement contraintes par les injonctions d'une utilisation efficace des ressources disponibles et d'une consommation faible.

## Arbitrer entre deux formes d'équité

26 La tentation est grande de considérer, dans ces deux positions, les deux pôles d'une même ligne directrice. Comme s'il existait un gradient de durabilité entre les deux. Les termes mêmes – « faible » et « forte » – entretiennent cette illusion. En réalité, il y a une véritable rupture. Les durabilités « intermédiaires » relèvent plus d'un panachage artificiel que d'une situation réellement intermédiaire. Il n'est pourtant pas possible de se satisfaire de deux visions de la durabilité s'ignorant mutuellement, sauf à rendre le développement durable définitivement inopérant. Il n'est pas non plus possible de trancher entre les deux. La durabilité faible est insuffisante parce qu'elle n'attribue pas de valeur intrinsèque à l'environnement, qui ne vaut que par sa contribution à la production, alors qu'en réalité il a une valeur en soi, ne serait-ce que parce qu'une partie de la société humaine l'apprécie et préfère qu'il soit protégé. Mais, la durabilité forte ne résout pas toutes les difficultés pour autant, car l'environnement est dynamique et sa transformation par l'homme inévitable.

27 Une manière concrète de relier durabilité forte et durabilité faible consiste à déplacer l'espace de négociation, de la durabilité à l'équité. Le développement durable énonce simultanément deux équités souvent antagonistes : l'équité intergénérationnelle qui prétend préserver les ressources pour les générations à venir, et l'équité spatiale qui vise une optimisation de la répartition des ressources et des richesses dans le monde pour l'amélioration des conditions de vie de tous (Mancebo, 2007-1). La Chine, aujourd'hui, montre les limites de la conciliation entre ces deux impératifs. Pour satisfaire à l'équité spatiale, plus d'un milliard de personnes sont appelées à produire au prix d'une demande colossale en ressources minérales et combustibles fossiles, et à consommer au prix de rejets massifs toxiques et polluants. Une telle situation rend irréalisable l'impératif d'équité intergénérationnelle pour l'ensemble de la planète. Il n'est évidemment pas indifférent de privilégier la continuité dans le temps (intergénérationnelle) ou dans l'espace (spatiale). Selon la perspective adoptée, les politiques varient du tout au tout. On peut considérer, schématiquement, que la durabilité forte résulte

d'un arbitrage privilégiant l'équité intergénérationnelle, alors que la durabilité faible privilégie la durabilité spatiale. Un champ d'éoliennes peut répondre à l'équité intergénérationnelle sur le plan énergétique et hypothéquer l'équité spatiale par les nuisances de voisinage induites, favorisant l'apparition d'espaces-repoussoirs. On peut tenir un raisonnement similaire avec les stations d'épuration et d'autres équipements. Certes, les situations sont plus nuancées, mais on a ici une bonne approximation permettant de dépasser l'opposition entre durabilités. En effet, dans la mesure où le développement durable conjugue, par définition, les deux types d'équité, toute politique durable devrait pouvoir être située sur un axe <équité spatiale>—<équité intergénérationnelle> selon le poids accordé par les arbitrages à l'un des deux types par rapport à l'autre.

28 Le gradient ainsi créé permet de dépasser la rupture entre durabilité faible et durabilité forte : la position de chaque projet par rapport à ces deux types d'équité donne à lire son rapport aux deux forme de durabilité. Les arbitrages dans la prise en compte des nuisances montrent bien l'intérêt de cette approche. S'agit-il d'éliminer la nuisance, de la réduire ou de la compenser ? Selon la réponse à cette question et, surtout, la manière dont elle s'articule aux réalités économiques et sociales, la position sur le gradient <équité spatiale>—<équité intergénérationnelle> sera différente. Les cœurs historiques gentrifiés des grandes métropoles cumulent des nuisances (bruit, qualité de l'air, lumières, congestion du trafic) qui ne sont même pas perçues comme telles, tant le fait d'y vivre est valorisant en soi pour ceux qui peuvent se le permettre. Ici, ni élimination, ni réduction, ni même compensation drastique, si ce n'est à titre individuel (isolation phonique, rideaux, etc.), à part quelques mesures aux effets limités (zones 30, végétalisation des voies, etc.).

## Une articulation peu évidente entre échelles de l'action

29 En Europe, les arbitrages varient considérablement, tant verticalement, avec l'échelle territoriale considérée qu'horizontalement, entre pays et entre régions. Au Royaume-Uni, l'intérêt de la *National Sustainable Development Strategy* (Stratégie Nationale pour le Développement Durable) de 2004 porte principalement sur les inégalités d'exposition aux polluants (Lukas, Walker, Eames, Fay, et Poustie, 2004). En effet, les espaces de relégation y coïncident avec les sites industriels les plus dangereux (Walker, Mitchell, Faiburn et Smith, 2003). La *National Environment Agency* (Agence Nationale de l'Environnement) est l'instrument du gouvernement pour l'application de cette politique, conjointement au ministère de la santé. Mais l'articulation avec les régions et les collectivités locales est faible dans ce pays centralisé. Certes, le gouvernement encourage les collectivités locales, notamment *via* le programme *Sustainable Communities* (Communautés Durables). Mais les collectivités locales ont intérêt à ne pas en tenir compte. Pollutions et nuisances sont, en effet, contemporaines d'un accroissement d'activité dans un contexte de prospérité économique retrouvée pour des villes encore récemment sinistrées telles que Sheffield ou Manchester. S'y attaquer frontalement risquerait de freiner la dynamique et d'hypothéquer l'avenir. Il serait possible, bien sûr, d'envisager des politiques transversales, privilégiant multifonctionnalité et maîtrise foncière, mais le cloisonnement et la sectorisation des services dans les collectivités locales anglaises ne s'y prêtent pas. Les objectifs de 2004 sont loin d'être atteints aujourd'hui [http://www.homeoffice.gov.uk/documents/sustainable-dev-plan?view=Binary]. Là où l'État central privilégie la dimension environnementale et l'équité spatiale (réduction de l'inégalité d'exposition aux pollutions), les collectivités locales privilégient la dimension économique et l'équité intergénérationnelle.

30 Au contraire du gouvernement anglais, le gouvernement italien conduit des politiques de développement durable relevant de l'équité intergénérationnelle, dans une logique de sauvegarde des ressources patrimoniales et environnementales [http://www.a21italy.it/a21italy/gdl.php]. Mais le développement durable est géré par les provinces, nous l'avons vu précédemment. Celles-ci ont plutôt intérêt à développer des actions relevant de l'équité

spatiale pour améliorer leur attractivité dans un contexte de concurrence interrégionale féroce : amélioration du cadre de vie par création d'aménités et réduction des nuisances, offre de services urbains, etc. Les collectivités locales sont écartelées entre des incitations gouvernementales et provinciales discordantes. Les politiques de développement durable en pâtissent avec un décalage entre les projets, foisonnants, et leur réalisation, peu convaincante (Di Ciommo, 2004). Ainsi, entre le discours officiel de la ville de Naples, qui fait de l'accès de ses populations à un environnement de qualité le fil rouge de son action et la détérioration, réelle, des conditions de vie dans une des villes les plus polluées et les plus difficiles à vivre d'Europe – l'épisode récent des ordures ménagères en est l'illustration –, l'écart est manifeste.

31 En Italie et au Royaume-Uni, en dépit d'un contexte politique très différent, la discordance entre échelons territoriaux dans le choix du type de durabilité privilégiée (représenté par l'arbitrage entre types d'équité) aboutit à rendre peu opérationnelles les politiques locales. La situation est encore plus difficile lorsque la discordance devient affrontement, comme en Espagne. Là, la question du développement durable est marquée par des conflits frontaux entre échelles territoriales, mais aussi entre groupes sociaux (écologistes, secteur touristique, agriculteurs, etc.), chacun affichant d'entrée de jeu une position de principe favorable à une durabilité faible ou à une durabilité forte. Souvent, ces conflits sont mis au service d'autres enjeux, ce qui explique que chacun peut, à son gré, changer de position. La *Generalitat de Catalunya* est farouchement opposée au prélèvement des eaux de l'Èbre au bénéfice du *Pais Valencia*, au nom d'une durabilité forte et de l'importance de préserver les écosystèmes humides, mais négocie avec la compagnie *Bas-Rhône-Languedoc* un pipeline alimentant Barcelone avec les eaux du Rhône, ce qui relève clairement d'une durabilité faible [http://www.rivernet.org/rhonebarcelone/welcome_f.htm]. Bien évidemment, l'État espagnol a une position radicalement opposée sur ces deux points, basculant en sens inverse de la durabilité forte à la durabilité faible. Le véritable enjeu, ici, n'est pas le développement durable mais le conflit permanent pour la souveraineté territoriale qui se joue entre l'État espagnol et la Catalogne. Les mêmes mécanismes jouent aussi à l'échelle locale, ou entre municipalités et autonomies. En Espagne, les compétences en matière de planification territoriale sont séparées entre la planification stratégique, qui dépend des régions, et sa traduction opérationnelle, qui relève des collectivités locales, ce qui offre d'autres terrains de friction. Dans un tel contexte, les actions avortent ou sont vite paralysées, sauf lorsqu'un partenaire possède la capacité financière et les compétences réglementaires pour imposer ses choix : essentiellement les *Autonomias* (régions autonomes) et les grandes agglomérations, telle la *Corporacio Metropolitana de Barcelona* [http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,4358,200713899_200723681_3,00.html].

32 En Allemagne, à l'inverse, les articulations entre échelons territoriaux – État fédéral, *Länder*, collectivités locales – sont fluides et peu conflictuelles. L'État fédéral donne un cadre de lecture du développement durable, en fonction duquel chaque *Land* définit ses priorités. Toutefois, l'arbitrage entre équité spatiale et équité intergénérationnelle reste implicite, même si de manière unanime toutes les échelles territoriales privilégient l'équité spatiale. La procédure est assez normative (Maschewsky, 2004) : le gouvernement fédéral comme les *Länder* et les collectivités locales définissent des seuils de tolérancesanitaires et environnementaux. Puis, le gouvernement fédéral met en place des programmes, tels *Gesunde Städte* (Villes Saines), *Soziale Stadt* (Ville Sociale) ou *Aktionsprogram Umwelt und Gesundheit* (Programme d'Action pour l'Environnement et la Santé), qui attribuent des financements aux projets visant à respecter ces seuils. Ce sont les villes qui sont les plus actives. En France, contrairement à l'Allemagne, l'impulsion gouvernementale privilégie l'équité intergénérationnelle. Deux raisons à cela : une logique administrative, héritée du Commissariat Général du Plan de l'après-guerre, qui préfère les « grands » projets de moyen terme à la résolution immédiate des problèmes concrets ; une assimilation abusive de l'équité

spatiale à la lutte contre les inégalités sociales, qui relève traditionnellement des ministères de travail, du logement, de l'éducation, non de l'environnement ou de l'aménagement. Il faut attendre 2003 et le programme Politiques Territoriales et Développement Durable lancé par le PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) par le ministère de l'équipement et le ministère de l'écologie, pour que les préoccupations d'équité spatiale fassent une timide entrée à travers la lutte contre les inégalités écologiques (Bidou, Crepey, Diebolt et Helias, 2005). Lorsqu'elle est invoquée, l'équité spatiale, est toute entière tournée vers les conséquences pour la santé de l'exposition aux nuisances selon la localisation du logement.

33 Si, en France, la Stratégie Nationale de Développement Durable favorise fortement l'équité intergénérationnelle, elle considère aussi que l'échelon intercommunal est le plus adapté à la mise en œuvre de politiques durables (Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, 2006). Or, les EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) sont plutôt confrontés à des questions relevant de l'équité spatiale liées au cadre de vie, au quotidien des habitants, aux nuisances, etc. Ils ont donc les plus grandes difficultés à faire coïncider leurs besoins avec les orientations données au niveau national. D'autant qu'à la différence de l'Allemagne, aucun programme ne les soutient financièrement, à l'exclusion de l'angle très restrictif de la pollution de l'air ou des nuisances sonores. Comme en Espagne, ce sont surtout les agglomérations – comme Lille, Lyon ou Grenoble – et les régions qui peuvent prendre en charge des politiques de développement durable intégrant de manière cohérente leur préoccupation d'équité spatiale.

## Entre orientations contradictoires et messages paradoxaux, des situations très contrastées

34 L'arbitrage entre les deux types d'équité dépend donc des conceptions de l'action publique des États et des collectivités concernées. Elles produisent des configurations diverses, parfois opposées. Ainsi, l'Espagne souffre d'un manque d'orientation générale dans un climat conflictuel. Cette situation chaotique pourrait être source d'innovations intéressantes. Il n'en est rien. La règle est plutôt le blocage des initiatives. Au Royaume-Uni comme en Italie, il y a certes une orientation générale impulsée par l'État, mais l'articulation entre directives nationales et initiatives régionales et locales n'est pas évidente. Les collectivités locales de ces deux pays ont, en effet, des priorités contraires aux incitations nationales. Actions et projets se déploient, mais les résultats obtenus au regard des objectifs affichés sont souvent faibles. Il arrive aussi qu'orientations nationales et priorités locales et régionales correspondent, comme en Allemagne. Les projets sont alors opérationnels, mais avec des échecs provenant d'une indécision sur le type d'équité privilégié par les incitations gouvernementales. Tout en orientant les politiques de développement durable dans le sens de l'équité spatiale, elles favorisent des agendas 21 locaux centrés sur le dérèglement climatique et le climat local, préoccupations typiquement intergénérationnelles. Ce qui met les collectivités territoriales face à une double injonction paradoxale. La France présente une situation intermédiaire entre l'Allemagne et le couple Royaume-Uni – Italie. Ici, des orientations nationales plutôt normatives et intergénérationnelles privilégient les structures intercommunales pour porter les projets. Mais comme leur pouvoir est faible et qu'elles manquent de moyens financiers, elles peuvent difficilement imposer leur volonté. Elles s'articulent donc « sous la contrainte » aux cadres gouvernementaux, orientant leurs actions pour leur donner une apparence d'orthodoxie intergénérationnelle. Il en résulte des actions opportunistes : réponses à des appels d'offres ou sujets à la mode susceptibles de financement.

35 L'Union Européenne elle-même tend à devenir essentielle dans les arbitrages entre types d'équité. Son rôle s'est considérablement renforcé ces dix dernières années. Rappelons que selon le traité constitutif de la Communauté Européenne, l'Union était tenue de se doter d'une politique spécifique pour l'environnement (article 3-1-1). Une véritable politique européenne

de l'environnement a donc émergé, formée non seulement de législations-cadre mais aussi d'instruments financiers – tel le programme LIFE – ou techniques – critères applicables aux inspections environnementales dans les États membres par exemple. En ce sens, le Conseil européen de Göteborg de 2001 a adopté la première stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable, complétée en 2002 à Barcelone : la *Sustainable Development Strategy* (SDS). En juin 2005, le Conseil européen en a adopté, à Bruxelles, les principes directeurs : prospérité économique, égalité sociale, protection de l'environnement et responsabilité internationale. Ils donnent clairement la priorité à l'équité spatiale. D'ailleurs, en 2006, le Conseil annonce, au sujet de la SDS : « *La stratégie de Lisbonne*[1] *apporte une contribution essentielle à l'objectif fondamental de développement durable, en privilégiant les actions et les mesures visant à augmenter la compétitivité et la croissance économique et à favoriser la création d'emploi* » et, plus loin, « *Ces deux stratégies […] visent toutes deux à soutenir les changements structurels nécessaires pour que les économies des États membres puissent faire face aux défis de la mondialisation, en créant des conditions de concurrence équitables au sein desquelles le dynamisme, l'innovation, la créativité et l'esprit d'entreprise pourront prospérer tout en assurant l'équité sociale et un environnement sain* » (Conseil de l'UE, 2006). Pourtant, le même texte affirme plus loin : « *la SDS porte essentiellement sur la qualité de la vie, par l'équité intergénérationnelle et la cohérence entre tous les domaines politiques […]* ». Il y a donc une confusion, volontaire ou non, entre les deux types d'équité : ce qui relève de l'équité spatiale est rebaptisé intergénérationnel et le terme équité est confondu avec celui d'égalité de traitement. Rappelons ici qu'équité n'est pas synonyme d'égalité mais de justice. Un procès équitable est un procès juste, non un procès où tout le monde a la même peine. D'ailleurs, la traduction la plus fidèle du terme équité spatiale en Anglais est *environmental justice*.

36 Naïve ou perverse, cette confusion de sens crée une ambiguïté redoutable lorsqu'il s'agit de transcrire les directives européennes dans le droit d'États qui se désengagent des questions de développement durable au bénéfice de leurs régions et provinces. Celles-ci interprètent les orientations dans le sens de leurs intérêts et des relations d'échange, de domination ou de dépendance qu'elles entretiennent entre elles (Laigle et Tual, 2007). Cela rend chaque situation singulière dans la durabilité qu'elle invoque et dans sa traduction en termes d'équité. Mais l'arbitrage entre types d'équité est *in fine* la recherche d'une stratégie « sans regret » dans l'optimisation de l'usage des ressources. En quoi un objet de l'environnement peut-il, ou non, être qualifié de ressource ? Voici la question à laquelle il faut répondre maintenant.

## Quelles ressources ?

37 Tous les objets en interaction dans l'environnement ne sont pas des ressources pour les sociétés. D'abord parce que la connaissance qu'elles ont du monde s'enrichit avec le temps : la nature médiévale n'était pas la même que la nôtre, ne serait-ce que parce qu'on ne connaissait pas la dynamique de l'atmosphère ou les mécanismes de la reproduction. Ensuite parce que chaque société sélectionne en permanence entre ce qui est utile et ce qui ne l'est pas. L'inventaire de ces ressources est évolutif. Un changement d'usage, un rapport nouveau à la matière, induit l'apparition de nouvelles ressources, la disparition d'autres devenues inutiles, ainsi que des inflexions (Mancebo, 2007-2).

38 Les différents objets de l'environnement ne sont donc socialisés en ressources que lorsque le compromis du moment s'y prête : connaissance et décision d'en faire usage. Les ressources manifestent donc le mode l'appropriation de l'environnement et la manière dont il est intégré en retour par les sociétés. Dans toutes les situations, on peut envisager d'autres agencements. On peut critiquer cette vision, au nom du refus d'un environnement réduit à ce que les êtres humains peuvent en « tirer ». Ce serait un mauvais procès. Même s'il existe des systèmes physiques et biologiques indépendants de l'homme, au sens où leur existence sans l'homme

est envisageable, leur pensée et donc leur conception est intégralement œuvre humaine. Ils peuvent à première vue ne pas sembler concernés par la présence des sociétés. Mais les sociétés apparaissent bel et bien sous la forme des logiques qui sous-tendent la possibilité de les penser : discourir sur une bactérie, c'est déjà parler de la société et de ses rapports aux instances biologiques. Il convient ainsi de se méfier des discours qui consistent à « réparer la nature », « restaurer la nature », « remédier à la nature », voire « recréer la nature ». Ainsi, quand on parle de restaurer la forêt méditerranéenne, de quelle forêt méditerranéenne parle-t-on ? S'agit-il de la forêt tropicale qui existait il y a encore quelques milliers d'années ou de la forêt tempérée récente ? En Espagne, les écologistes politiques ont voulu préserver les garrigues du siècle dernier, qui représentent pourtant un stade de dégradation forestière fort avancée.

39 Il apparaît que non seulement l'être humain transforme les dynamiques des écosystèmes qu'il habite en utilisant leurs ressources, mais encore qu'il les dote d'une histoire et les investit de représentations. Priorités, référents et repères sont redéfinis en permanence. L'enjeu est de contrôler les échanges et l'accès aux ressources matérielles ou symboliques. Le logement est une ressource particulièrement intéressante à considérer, car elle permet de montrer comment le fait de définir une ressource est une tentative d'imposer un ordre à l'espace.

## De la définition des ressources à l'usage des ressources

40 Si les ressources sont – au sens biologique – ce qui nous permet de vivre sinon de survivre alors le logement est une ressource fondamentale. Il l'est d'autant plus que sa localisation est étroitement associée à la présence d'aménités ou à l'évitement de nuisances, aux relations familiales ou de voisinage. Le logement mobilise, directement ou indirectement (transport, taxes foncières, chauffage, etc.) une part importante du revenu des ménages en Europe. À cela s'ajoute un ancrage affectif puissant. Il est possible d'identifier des situations très diverses dans l'Union, selon deux critères de différenciation qui sont le type de ressources pris en compte pour caractériser les conditions de vie et l'interaction entre le logement et d'autres ressources en dépendant :

- Les conditions de vie peuvent être définies en donnant la priorité aux ressources biophysiques (qualité de l'air, de l'eau, lumière, etc.) ou bien en donnant la priorité aux ressources sociales et économiques (aménités, esthétique paysagère, emplois de proximité, sociabilités de proximité). Les deux ne coïncident pas toujours. Une eau claire et « propre » n'est pas nécessairement saine sur le plan biophysique ou chimique, une eau verte et trouble peu agréable à contempler peut constituer un écosystème lacustre en parfaite santé.
- Il est possible de s'intéresser à la mobilisation et à l'exploitation des ressources nécessaires à la réalisation de l'habitat (matériaux de construction, espace, énergie, etc.) que nous appellerons les ressources-amont, ou bien à la manière dont le logement, une fois construit, affecte d'autres ressources (infrastructures de transport, bilan énergétique des bâtiments, qualité de l'air et de l'eau, etc.) que nous appellerons les ressources-aval. Ici aussi, les deux approches sont souvent antagonistes. Ainsi, la construction de logements HQE (Haute Qualité Environnementale) présente un intérêt sur le plan des ressources-aval puisqu'elle suppose la mise en œuvre de matériaux plus pérennes, plus esthétiques, moins toxiques, aux meilleures performances énergétiques, de systèmes de chauffage ou de ventilation plus performants, etc. Mais cela engendre aussi un surcoût à la construction, la mobilisation de matériaux plus rares ou plus complexes, un traitement de l'espace et des aménités plus lourd, donc un impact négatif sur les ressources-amont.

| – | **Priorité à la dimension physique et biologique de l'environnement** | **Priorité à la dimension économique et sociale** |
|---|---|---|
| **Intérêt pour les ressources-amont** | Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni | Espagne, France, Irlande |
| **Intérêt pour les ressources-aval** | Suède, Finlande | Allemagne, Danemark, Lituanie |

**Tableau 3. Définition de la ressource-logement en Europe, différenciation selon deux critères (Mancebo, 2008)**

41 On peut classer les pays européens étudiés en fonction de ces deux critères en combinant leur type de gouvernance et de durabilité, vus précédemment (tableau 3). Au-delà de la définition des ressources se pose la question de leur usage. Celui-ci dépend de modes de régulation qui ne sauraient se réduire aux seuls aspects de durabilité et de gouvernance. Une régulation dans l'usage des ressources conforme aux principes de la durabilité doit garantir, d'une part, sa capacité de renouvellement, d'autre part, l'attribution de cet usage à des acteurs clairement identifiés auxquels sont attribués des droits limités. Un regard sur cette régulation dans des pays européens révèle une autre différenciation selon quatre grandes tendances représentées dans le tableau 4 (Ostrom, 1990).

| Instruments de régulation | Caractéristiques et exemples | Quelques pays concernés |
|---|---|---|
| **Incitatifs** | Ne jouent ni sur le contenu des droits de propriété ni sur les droits d'usage : information, aide financière aux comportements « vertueux », abattements fiscaux, par exemple. | Italie, Royaume-Uni |
| **Incitatifs et réglementaires** | Limitent et encadrent les conditions d'exercice des droits de propriété (limitations d'accès aux écosystèmes fragiles, vente des terres agricoles à des non-agriculteurs ou des parcelles à des usages de résidence secondaire, etc.) et les droits d'usage (construire, émettre des polluants atmosphériques ou liquides, prélever du bois, des granulats, etc.). | Allemagne, Espagne, France (pour partie) |
| **Incitatifs, réglementaires et peuvent modifier l'exercice du droit de propriété** | Par exemple, à défaut du respect de l'obligation d'entretenir son terrain hors-broussailles contre le risque d'incendie, la puissance publique peut pénétrer dans la propriété, imposer et effectuer les travaux de débroussaillage puis les faire payer par le propriétaire après-coup. | Belgique, France (pour partie) |
| **Incitatifs, réglementaires, peuvent modifier l'exercice du droit de propriété et peuvent le remettre en cause définitivement** | Sur des périmètres particuliers, interventions radicale d'expropriation (écosystèmes fragiles à protéger, réalisation d'infrastructures, sécurité d'approvisionnement, etc.) ou achats ciblés dans le cadre d'une politique foncière locale. | Suède (la menace d'expropriation n'est pas annulable en droit suédois). |

**Tableau 4. Instruments de régulation dans l'usage des ressources (Mancebo, 2008)**

42 Cette diversité dans la définition et la gestion des ressources est particulièrement problématique lorsque deux conceptions se rencontrent. Tel est le cas des pollutions transfrontalières. Pollutions et nuisances peuvent, en effet, être assimilées à des « ressources à l'envers », puisque leur absence, leur élimination ou leur réduction améliore les conditions de vie. Là, une perception divergente des risques, des intérêts économiques opposés et des régimes institutionnels des ressources différents suscitent des confrontations « durables », comme en témoignent les cas de la potasse d'Alsace ou de l'incinérateur de Kehl.

## Pollutions transfrontalières et durabilité importée

43 Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la société MDPA (Mines De Potasse d'Alsace) a été au premier rang des contentieux entre la France et les Pays-Bas. La Hollande accusait MDPA de déverser dans le grand canal d'Alsace puis dans le Rhin des rejets salins (sulfates,

ammonium, chlorures) susceptibles de détruire la flore et la faune aquatique, d'empêcher l'utilisation des eaux du Rhin à des fins alimentaires ou agricoles et de favoriser la corrosion des réseaux d'alimentation. Malgré un arrêté du tribunal administratif de Strasbourg du 3 août 1989[2] donnant raison aux Hollandais, les activités de MDPA se sont poursuivies sans modification majeure, jusqu'à la cessation de ses activités [http://www.tdri.or.th/library/quarterly/text/s97_4.htm]. Au milieu des années quatre-vingt-dix, un projet d'incinérateur transfrontalier à Kehl, en Allemagne, près de Strasbourg a été abandonné. Dans un premier temps, le préfet du Bas-Rhin a émis de fortes réserves sur un établissement dont les nuisances auraient été importantes du côté français. Puis, des associations sont apparues pour manifester leur opposition par d'autres voies et développer des actions de protestation. Ce problème délicat a été réglé grâce à la convention franco-germano-suisse sur les projets à effets transfrontaliers dans le Rhin supérieur.

44 Un dispositif a été prévu dès 1991 pour résoudre les litiges internationaux dus aux pollutions transfrontalières : la Convention d'Espoo [http://www.unece.org/env/eia/eia_f.htm]. Il n'est pas directement issu de l'Union Européenne mais de la commission économique pour l'Europe de l'ONU. La convention s'applique aux activités susceptibles d'avoir un impact préjudiciable « important » : par exemple, raffineries de pétrole, centrales thermiques, centrales et installations liées à l'industrie nucléaire, sidérurgie, installations chimiques, autoroutes et lignes de chemins de fer, oléoducs et gazoducs, ports de commerce, installations d'élimination des déchets, etc. Lorsque l'Union Européenne a commencé à développer une politique de l'environnement, elle s'est appuyée sur la Convention d'Espoo pour prévenir les problèmes frontaliers. Depuis, la convention a été souvent invoquée : en 1998, par exemple, lors de l'autorisation de carrière de l'entreprise Vernay dans le département de l'Ain, entre la France et la Suisse ; lors de l'implantation de la société Toyota dans le département du Nord, entre la France et la Belgique ; et lors de la construction du centre de tri des emballages ménagers et déchets assimilés par la société Altem dans le Bas-Rhin, entre la France et l'Allemagne.

45 Mais les différences d'appréciation sur la nature de la pollution et la priorité de son traitement au regard d'autres contraintes, et d'intérêts économiques et sociaux opposés, rendent l'application de la Convention d'Espoo assez aléatoire. Ainsi, la contamination de l'air et du sol de communes du Nord de la France par du cadmium[3] émis par les fonderies de zinc belges, relève-t-elle de la convention d'Espoo. Une publication parue dans *The Lancet*en 1999 avait mis en évidence l'existence de concentrations importantes de cadmium dans les sols et dans les produits agricoles (fruits et légumes) des espaces concernés (Staessen, Roels, Emelianov, Kuznetsova, Thijs, Vangronsveld et Fagard, 1999). L'excrétion de cadmium dans les urines des personnes habitant les districts près des fonderies était de 28 % plus élevée que la moyenne nationale. On constatait aussi des déminéralisations du squelette avec un nombre de fractures, de grossesses à risques et de pathologies associées anormalement élevé. La contamination semblait résulter de l'ingestion de produits alimentaires et, pour les enfants, de contacts mains-bouche avec de la poussière. Il aurait été logique d'invoquer la Convention d'Espoo pour obliger les fonderies à cesser leurs émissions de polluants, tout au moins les réduire et compenser financièrement les dégâts déjà réalisés. Mais dans les espaces concernés (districts industriels à proximité des sites métallurgiques), la plupart des potagers ou des espaces d'agrément sont des jardins ouvriers. Ils sont souvent, pour les résidents, le seul contact avec un peu de nature, un réel élément d'amélioration de la qualité de vie et un lieu essentiel de sociabilité. Comme il était impossible de décontaminer toute la zone et peu envisageable d'empêcher l'utilisation des jardins (mouvements de contestation de la population, dégradation de la qualité « visible » de l'environnement), les choses ont été laissées en l'état. De toute manière, même si la Convention d'Espoo a été signée par la plupart des pays européens et même si, depuis 1997, une directive impose aux États de s'y conformer, le dispositif reste peu utilisé. Son efficacité est, de surcroît, singulièrement affaiblie par le fait

qu'il n'est prévu aucune sanction à l'encontre de qui ne respecte pas ses obligations. Chaque État reste souverain pour décider en dernier ressort.

46 Les pollutions transfrontalières en Europe ne sont qu'un aspect d'un problème beaucoup plus large concernant les ressources, celui de la durabilité importée.Il y a durabilité importée lorsqu'un espace garantit la durabilité de son développement en en rejetant le coût sur d'autres (Pearce, Markandya et Barbier, 1989) : transfert des pollutions (exportation de déchets) ou activités polluantes, achat sous-évalué de ressources. Il couvre alors ses besoins en ne respectant qu'en apparence les conditions générales de la durabilité. Sa durabilité interne est assurée en réalité au détriment de celle des espaces vers lesquels ses nuisances sont exportées.

47 La durabilité importée, grossièrement matérialisée par l'*empreinte écologique* montre bien le décalage qui existe, dans le domaine du développement durable, entre ce que l'on pourrait nommer l'*espace des problèmes* et ce que l'on pourrait nommer l'*espace des réponses*. La mesure de l'*empreinte écologique* se fonde sur le calcul du nombre d'hectares productifs nécessaires à assurer le mode de consommation et de production de l'espace étudié (Wackernagel et Rees, 1996). En lui soustrayant le nombre d'hectares productifs dont dispose réellement l'espace en question on obtient sa *biocapacité disponible*. Lorsque celle-ci est négative, cela signifie que les surfaces manquantes doivent être prélevées à l'extérieur pour assurer un fonctionnement durable, signifiant l'importance de sa durabilité importée. Certes une telle approche, qui n'est quantitative qu'en apparence, pêche à de nombreux égards. Elle place différentes nuisances et ressources sur un pied d'égalité. Comme si tous ces éléments pouvaient être rendus équivalents entre eux *via* une unité de surface. Elle ne dit rien, en outre, sur la manière dont se fait l'estimation initiale des besoins, ni sur l'établissement des *ratios*. Ces données sont dès lors manipulables à souhait. Son intérêt réside dans les intentions. Elle met en avant la dimension spatiale du développement durable, et permet de voir jusqu'à quel point un territoire dépend de son environnement extérieur pour assurer sa durabilité. Presque tous les pays de l'Union Européenne ont une biocapacité disponible négative (Zuindeau, 2002) : France, -2,38 hectares/personne ; Allemagne, -2,96 hectares/personne ; Pays-Bas, -4,02 hectares/personne ; Belgique, -5,59 hectares/personne ; seule exception, la Suède, avec +0,61 hectares/personne. Cela signifie que tous, ou presque, ont besoin des autres pays pour assurer leur durabilité, au besoin *via* le transfert de polluants et de nuisances chez le voisin.

48 Dans de telles conditions, le fait que la définition des ressources diffère avec les pays est une aubaine, car elle permet nombre de ces transferts, avec ou sans conflits. Lesterritoires de l'action divergent selon la sphère du développement durable à laquelle l'on s'intéresse. L'espace fonctionnel et d'emploi d'un pôle industriel, par exemple, ne coïncide pas avec celui des nuisances physico-chimiques, atmosphériques et hydrographiques qui en résultent (Commissariat Général du Plan, 1992). Il tend également à se distinguer du territoire institutionnel dont le pôle dépend. On l'a vu avec la potasse alsacienne. Il n'est nullement certain que la complexe architecture réglementaire et normative qui préside à la construction des nouveaux espaces de développement durable en Europe soit à même de répondre à ce défi, comme le montre le cas des fonderies belges. De ce fait, des inégalités et des injustices se manifestent entre États, collectivités, sociétés ou individus. Elles peuvent marquer des générations successives. C'est ainsi que, si l'environnement est une contrainte intrinsèque, les pratiques de gouvernance locales l'interprètent en jouant alternativement sur le mode de durabilité, pour accéder au contrôle des ressources.

## Conclusions

49 En examinant les politiques de développement durable en Europe à partir des trois variables que sont la gouvernance, la durabilité médiatisée par l'arbitrage entre types d'équité, et les ressources, il apparaît une grande diversité des pratiques et des stratégies. Loin d'une déclinaison univoque des orientations de l'Union, elles combinent les intérêts locaux, les

cultures locales et les dispositifs préexistants. Il arrive que ceux-ci se confrontent, comme l'ont montré les pollutions transfrontalières ou plus largement les problèmes de durabilité importée. Plus que des développements durables pluriels, nous avons affaire à des développements durables hétérogènes. On peut identifier trois grandes catégories de difficultés pour rendre cohérentes les politiques initiées par l'Union Européenne. Tout d'abord, l'opérationnalité des actions est souvent compromise par une mauvaise articulation entre des échelles territoriales (États, régions, villes, collectivités locales) qui ont chacune leurs priorités et des visions stratégiques distinctes voire opposées. Par ailleurs, beaucoup de collectivités s'avèrent incapables de sortir d'une organisation sectorielle incompatible avec la transversalité de l'action publique propre au développement durable. Enfin, la participation des populations, qu'elle soit « réussie » ou non, n'est pas évidente à mettre en place : soit, les habitants et le secteur associatif participent peu et c'est un échec ; soit, ils participent intensivement et cela entraîne de nouveaux périmètres de missions et de responsabilités pour les collectivités, complexifiant les processus et les relations entre protagonistes dans des collectivités peu préparées, ce qui finit par bloquer les initiatives.

50 Face à ces difficultés, nombre de collectivités se défaussent en exhortant d'autres acteurs (entreprises, agriculteurs, associations, habitants, etc.) à prendre les initiatives, tout en évitant soigneusement de mettre en place un cadre d'action dont les contraintes pourraient être jugées insupportables par tel ou tel groupe d'intérêts, comme au Royaume-Uni, en Finlande ou, pour partie, en Italie. Adeptes de l'angélisme, elles en appellent à la conscience de tous. Tout est bon pour déguiser le stratagème : la concertation, la contractualisation, le partenariat, la participation, la proximité, autant d'alibis justifiant l'absence de coordination et de portage politique. Les populations peuvent décider de ne se chauffer qu'à 18 degrés au lieu de 21, de se loger plus près de leur lieu de travail, de marcher ou de faire du vélo plutôt que de prendre la voiture, etc. Cela contribue, certes, au changement des attitudes culturelles, mais cela ne résout en rien les transformations de l'action collective qu'appellent les objectifs du développement durable. De plus, renvoyer les populations, les associations et les agents économiques à leurs propres initiatives comme réponse souveraine aux problèmes locaux, régionaux ou planétaires est – au-delà de son inefficacité – source de problèmes accrus. Si l'idée est que chacun impose, selon son inspiration du moment, les mesures qu'il juge adéquates, les injustices risquent fort de s'accroître et l'équité d'en pâtir. En effet, rappelons, en utilisant les termes de la théorie des *Capabilites* (capacités), que pour atteindre un bien-être, il importe de pouvoir à la fois « faire » et « être » c'est-à-dire effectuer un certain nombre de réalisations (*beings and doings*) : se déplacer, être en bonne santé, se nourrir de façon équilibrée, être socialement reconnu, pouvoir participer aux décisions collectives, etc. (Sen, 1987). Ainsi, la possibilité d'intervenir dans la décision publique – en prenant l'initiative d'actions relevant des agendas 21 – dépend des *capabilities* des personnes ou des groupes considérés, elles-mêmes fortement corrélées à leur statut social, leurs moyens financiers, leur univers relationnel. Ce qui contribuera à accentuer les injustices – dont la ségrégation spatiale – auxquelles le développement durable est supposé remédier.

51 N'oublions pas que la mise en œuvre des politiques de développement durable s'effectue sur des bases que l'on appelle, en théorie des jeux, le « dilemme du prisonnier » : l'efficacité de l'action dépend d'une bonne coordination entre tous les acteurs, mais chacun des acteurs peut espérer plus de profit en adoptant un comportement de *free rider* (passager clandestin), c'est-à-dire en bénéficiant des efforts des autres sans y prendre part ni en supporter le coût. Dans des situations de ce genre, les décisions individuelles tendent à négliger l'intérêt collectif et aboutissent à un résultat collectif qui est le pire, à la fois individuellement et collectivement. Ainsi, considérons l'incitation à porter ses déchets encombrants à une déchetterie éloignée et payante plutôt que de les abandonner à même la rue, la nuit. Le choix offert à chaque personne peut être ramené à l'alternative suivante. Si tout le monde va à la déchetterie, l'environnement

est de bonne qualité et ce n'est pas moi tout seul qui va changer cela donc, on adopte un comportement de passager clandestin. En jetant les miens à même la rue, je me trouve dans une ville propre sans payer ; j'ai donc intérêt à ne pas y aller. Si la plupart des autres n'y vont pas non plus, que je sois vertueux ou non n'y changera pas grand-chose ; ici aussi j'ai donc intérêt à continuer de les jeter dans la rue. Quelle que soit la configuration, le choix individuel sera donc de ne pas utiliser la déchetterie, et collectivement les déchets continueront à envahir les rues. On ne compte plus les déchetteries intercommunales flambant neuves, conçues dans le cadre de politiques de développement durable et notoirement sous-utilisées. Leur seule clientèle est constituée des professions et des activités qui y sont contraintes réglementairement et où les contrôles sont fréquents : chantiers et entreprises du bâtiment en particulier (encore celles-ci répercutent-elles le prix de mise à la décharge au client final).

52 Dans une telle configuration, les politiques de développement durable visent à corriger un mode de développement qui, pour être « non durable », a cependant toutes les chances de durer sur le plan de son acceptabilité collective. Il risque même de se renforcer toutes choses égales par ailleurs. Sur le plan de l'environnement, vingt ans après le Rapport Brundtland, la majorité des indicateurs sont au rouge : climat (les concentrations de gaz carbonique dans l'atmosphère ont augmenté d'un tiers depuis vingt ans), biodiversité (les populations d'amphibiens ont été divisées par deux dans le même laps de temps), pollutions (celle de l'air est responsable de 500 000 morts par an, selon l'Organisation mondiale de la santé), artificialisation des sols, etc.

53 Il apparaît que le slogan bien connu du développement durable selon lequel il convient de « *penser globalement et [d' ]agir localement* » est très difficile à appliquer, ou tout simplement à concevoir. Chaque personne et chaque collectivité vit des appartenances multiples, qui s'appuient sur diverses échelles territoriales. Comment définir concrètement, pour chaque action, les priorités entre les différentes dimensions territoriales et les différents contextes du développement durable ? Ainsi, une attention au registre uniquement local risque de fragiliser et de minimiser la portée des actions. À l'inverse, une préoccupation « globale » définissant la biosphère comme base naturelle de travail expose à de réels dangers d'inadaptation au terrain.

---

### *Bibliographie*


Association 4D, 2001, Analyse du contexte européen du processus « agendas 21 locaux » et comparaison avec la démarche française, Paris.

Baker S. et Eckeberg K., 2007, *In pursuit of sustainable development : new governance practices at the sub-national level in Europe*, Studies in European Political Science, Routledge.

Bidou D., Crepey G., Diebolt W. et Helias A., 2005, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Rapport de l'inspection générale de l'environnement, Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, 2006, *4e Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable 2003-2008*, La Documentation Française.

Commissariat Général du Plan, 1992, *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de la vie*, préparation du XIe plan, La Documentation française, Paris.

Conseil de l'Union Européenne, 2006, *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable*, Annexes, DG 1, Secrétariat Général, document 10117/06.

Costanza R., 1992, *Ecological economics : the science and management of sustainability*, Columbia University Press.

Daly H., 1998, « Reconciling internal and external policies for sustainable development » in Dragun A. K. et Jacobson K. M., *Sustainability and global economic policy*, Elgar, Cheltenham.

Di Ciommo F., 2004, *Les politiques de régénération urbaine à Paris, Milan et Naples*, Thèse de doctorat, LATTS.

Emelianoff C., 2005, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable*, Développement durable et territoire.

Gaudin J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », La gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p 51.

Government of Sweden, 2002, *Sweden's National Strategy for Sustainable Development* 2002, Stockholm.

Kooiman J., 2000, "Societal governance" in *Debating governance*, Pierre J. (ed.), Oxford University Press, p. 138-166.

Lafferty W. L. , 2001, *Sustainable communities in Europe*, Earthscan, London.

Laigle L. et Tual M., 2007, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Dossier 9 : Inégalités écologiques, inégalités sociales*, Développement durable et territoire.

Lazzeri Y. et Planque B., 2007, Élaboration d'indicateurs pour un système de suivi-évaluation du développement durable, Programme de recherches Politiques Territoriales et Développement Durable, PUCA.

Local Agenda 21 in Denmark, 2000, *State of implementation in late 1998*, Ministry of Environment and Energy, Spatial Planning Department.

Lucas K., Ross A. et Fuller S., 2003, *What's in a name ? Local Agenda 21, community planning and neighbourhood renewal*, Joseph Rowntree Foundation.

Lukas K., Walker G., Eames M., Fay H. et Poustie M., 2004, *Sustainable Development Research Network*.

Maintz R., 1979, « Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 4, p 677-690.

Mancebo F., 2006, *Le développement durable*, collection U, Armand Colin.

Mancebo F., 2007-1, « Quels référentiels pour un "aménagement durable" ? », *L'Information Géographique*, n° 3, p. 29-47, Armand Colin, Paris.

Mancebo F., 2007-2, « Le développement durable en questions », *Cybergeo*, n° 404.

Maschewsky W., 2004, *Umweltgerechtigkeit – Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Merrien F.-X., 1998, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 62.

Ostrom E., 1990, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective Action*, Cambridge University Press.

Pearce D., Markandya A. et Barbier E. B., 1989, *Blueprint for a green economy*, Earthscan Publication.

Rosenau J. N., 1997, *Along the domestic-foreign frontier : exploring governance in a turbulent world*, Princeton, Princeton University Press.

Sen A., 1987, *Commodities and capabilities*, Oxford India Paperbacks, Oxford University Press.

Solow R. M., 1993, « Sustainability : An Economist's Perspective », *Economics of the environment*, Norton and Company.

Staessen J. A., Roels H. A., Emelianov D., Kuznetsova T., Thijs L., Vangronsveld J. et Fagard R., 1999, "Environmental exposure to cadmium, forearm bone density, and risk of fractures: prospective population study", *The Lancet*, vol. 353, n° 9159, p. 1140-1144.

The Danish Government, 2002, *A Shared future – balanced development*, Denmark's National Strategy for Sustainable Development, Copenhagen.

UN-Habitat's, 2005, *Strategy for the implementation of the Millennium Development Goal 7 target 11*, United Nations Human Settlements Programme.

Wackernagel M. et Rees W., 1996, *Notre empreinte écologique* (traduction française 1999), Editions Ecosociété, Montréal.

Walker G. P., Mitchell G., Faiburn J. et Smith G., 2003, « Environmental quality and social deprivation », *Phase II : National analysis of flood hazard*, IPC industries and Air Quality, R§D project record E2-067/1/PR1, The environment agency, Bristol.

Zuindeau B., 2002, « Le développement durable territorial : enjeux et perspectives », *Colloque développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?* Toulouse.

---

### *Pour citer cet article*

Référence électronique
François Mancebo, « Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 438, mis en ligne le : 10 février 2009, URL : http://www.cybergeo.eu/index21987.html.

---

### *À propos de l'auteur*

**François Mancebo**
Professeur des universitésUniversité Joseph Fourier -Grenoble 1, UMR CNRS Pacte, Tél. 06.12.53.74.46francois.mancebo@ujf-grenoble.frhttp://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/membres/chercheurs/Mancebo.htm

### *Articles du même auteur*

« Le développement durable en question(s) » (article)
Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, Epistémologie, Histoire, Didactique.
« Katrina et la Nouvelle-Orléans : entre risque "naturel" et aménagement par l'absurde » (article)
Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme.

---

### *Droits d'auteur*

© CNRS-UMR Géographie-cités 8504

---

### *Résumé / Abstract*

Une grande partie de la difficulté à insérer le développement durable dans un référentiel lisible réside en ce qu'il ne se déploie pas « au milieu nulle part », sur un terrain neuf et sans histoire. Cet article tente de construire ce référentiel à partir de trois variables que sont le type de gouvernance, le type de durabilité et la définition des ressources. Cela suppose de renoncer au mythe d'un modèle de développement durable unique et universel, pour lui substituer « des » développements durables. L'Union Européenne est le terrain idéal pour comprendre comment ceux-ci apparaissent et s'articulent. En effet, alors que l'Union propose une stratégie commune pour un développement durable à l'échelle européenne, les pays, les régions et les collectivités locales d'Europe traduisent directives et principes de manière extrêmement diverse.
***Mots clés :*** développement durable, aménagement, Union Européenne, politiques territoriales, référentiel théorique

## Sustainable developments. Sustainable policies within the EU: looking for a framework

The reason why it is so difficult to build some operational framework to sustainable development lies in the fact that sustainable development never happens out of the blue.

This paper tries to figure out how such a framework can be imagined from three criteria: the type of governance, the type of sustainability and definition of the resources. It supposes abandoning the unique and universal sustainable development's myth, and to replace it by plural sustainable developments. European Union is a good target to focus on in order to define those sustainable developments, since the EU proposes an European strategy for sustainable development that European countries, regions or local governments convert into heterogeneous policies.
***Keywords :*** planning, sustainable development, European Union, regional policies, theoretical framework