

**Rapport remis à Valérie LETARD,
Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat
Jean-Louis BORLOO, le 3 février 2010**

Synthèse du rapport de la mission

**Amélioration de la qualité de vie dans les
territoires**

**Christian GARNIER, Vice Président de France Nature Environnement
et
Agnès de FLEURIEU, Présidente de l'ONPES**

Rapporteur :
Anne CHARREYRON-PERCHET

Cellule d'appui :
**Bernard BRILLET,
Pascal DOUARD,
Marie-Ghislaine DELACOURT**



Agnès de Fleurieu

Présidente de l'Observatoire National de la
Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
Présidente de la section "Droit, logement et société"
du CGEDD



Christian GARNIER

Vice-président de France Nature Environnement

CONSTAT

Ce rapport a été établi à partir des points de vues exprimés par le groupe de travail. L'amélioration de la vie sur les territoires impose en de nombreux endroits de réconcilier les deux dimensions de cohésion sociale et de défense de l'environnement. Ces notions sont aujourd'hui trop disjointes, tant dans les prises de décision individuelles que dans les politiques publiques. Le social est trop exclusivement associé au court terme, l'environnement au long terme. Les populations défavorisées perçoivent mal comment elles pourraient bénéficier des politiques environnementales et de développement durable, les mécanismes de répartition équitable des coûts d'une amélioration de l'environnement étant souvent peu explicités. Pire, la dissociation dans les politiques publiques entre objectifs économiques, objectifs sociaux et objectifs environnementaux aboutit à ce que des mesures à vocation sociale puissent avoir des impacts négatifs au plan écologique, et à ce que des dispositions visant à préserver l'environnement puissent générer des exclusions. Dans le domaine de l'habitat, la mise en œuvre du prêt à taux zéro, a eu pour conséquence, dans certaines régions, de renforcer l'étalement urbain avec des effets induits négatifs en terme environnemental. Dans le domaine de la santé, la fermeture d'hôpitaux de proximité peut générer des coûts énergétiques et sociaux importants.

La mesure des impacts environnementaux sous forme de quantités physiques et non d'effets sur les individus a accentué cette dissociation, de même que la sectorisation des financements et des politiques d'aménagement.

La diversité des territoires sur lesquels se manifestent les inégalités écologiques et sociales a été soulignée. Les territoires pertinents pour étudier ces inégalités et agir pour une plus grande équité correspondent davantage à des bassins de vie qu'à des territoires administratifs, surtout quand ceux-ci sont trop réduits pour qu'une solidarité puisse s'y exprimer.

Enfin, l'absence de données et d'indicateurs permettant une mesure fiable des inégalités a été notée. Les données disponibles demeurent trop segmentées et sont rarement rapprochées.

Ce constat montre l'intérêt d'un enrichissement mutuel des politiques sociales et environnementales. La prise en compte des dimensions écologiques permet d'avoir une meilleure appréhension des inégalités ; de la même façon, la prise en compte des aspects sociaux permet d'avoir un meilleur regard sur les politiques environnementales.

2. Orientations stratégiques

2.1. Développer la connaissance et qualifier les inégalités territoriales

Des domaines sont insuffisamment investigués au niveau territorial comme l'accès aux aménités, aux services de santé, l'exposition aux risques, l'accès à la culture et aux savoirs. L'appréciation des fragilités territoriales passe par ailleurs par une réelle approche systémique détaillant les tendances d'évolution pour chaque secteur, ainsi que les cumuls et interrelations entre secteurs. Quels que soient le nombre et la qualité des données recueillies, le diagnostic est à partager avec tous les acteurs du territoire. Ceci suppose de faciliter l'accès à l'information, voire de développer l'éducation au développement durable.

L'amélioration de la connaissance sur les inégalités écologiques et sociales n'implique pas seulement de rassembler les données existantes mais également de développer les méthodologies et recherches correspondantes.

2.2. Appréhender l'équité en fonction de la diversité des territoires

L'amélioration de la qualité de vie sur les territoires impose certes de réduire les inégalités mais le groupe dans son ensemble a estimé qu'il est important de ne pas promouvoir au nom de l'équité, et même de manière implicite, un modèle unique. En matière d'accès aux services, les expériences montrent que des solutions originales, adaptées aux contextes locaux et notamment aux densités de population, peuvent être mises en œuvre.

2.3. Raisonner sur des territoires cohérents

Pour parvenir à des « territoires robustes et désirables », des échelles suffisantes sont à privilégier, qui permettront la mise en œuvre des cinq finalités des démarches territoriales de développement durable et des services associés, en facilitant la mutualisation des moyens et l'exercice de solidarités.

L'émergence de chefs de file de collectivités, clairement identifiés et pleinement responsables de la conduite de politiques intégrées, est aussi un gage de succès.

2.4. Promouvoir les approches transversales

Mieux lier politiques sociales et politiques environnementales apparaît comme une exigence minimale, bien qu'elle soit encore aujourd'hui trop rarement appliquée. Des approches et démarches intégrées permettent de faire mieux, et de replacer politiques sociales et environnementales dans une démarche plus globale. Ces approches intégrées se veulent globales et systémiques, à l'opposé d'une démarche cartésienne qui chercherait à agir sur un ou plusieurs éléments du tout en perdant de vue la globalité du problème posé. Plusieurs politiques ou démarches territoriales s'inscrivent dans cette logique :

- les Agendas 21 et autres démarches territoriales de développement durable ;
- l'élaboration de politiques foncières à buts multiples ;
- les villes durables, au sens du référentiel européen prolongeant la stratégie de Leipzig.

Nombre d'outils de planification peuvent également être adaptés dans cet esprit et notamment les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui doivent être prochainement renouvelés.

2.5. Favoriser l'implication des parties prenantes

Les membres du groupe ont souligné l'importance de l'élaboration de politiques au plus près des territoires pour correspondre le plus possible à la demande locale.

Trois notions se conjuguent ici, celles de subsidiarité, celle de démarche ascendante dite « bottom-up », et celle de participation des parties prenantes au processus de décision. L'accès à l'information et au débat conditionne la qualité des processus participatifs. Les associations ou médiateurs peuvent contribuer à faire intervenir les groupes les plus défavorisés.

L'expression des parties prenantes est d'autant plus riche qu'elle peut se confronter à celle des autres parties prenantes, par exemple dans le cadre de la gouvernance à cinq. Cela suppose une capacité de la société civile à s'organiser pour pouvoir faire face aux nombreuses sollicitations des démarches participatives.

Les partenaires économiques se révèlent être des acteurs essentiels des partenariats locaux. Le caractère général de leur champ d'intervention, leurs moyens financiers et humains leur permettent d'agir plus facilement que d'autres.

2.6. Privilégier les actions préventives

Les politiques de lutte contre les inégalités se bornent souvent à réparer, pour éviter de trop graves désordres, mais sont très rarement l'expression d'une vision partagée de l'avenir. Ne vaut-il pas mieux, par exemple, combattre en amont les risques de ségrégation urbaine plutôt que de conduire des politiques correctives ayant spécifiquement comme objet l'amélioration de la situation environnementale des catégories les plus défavorisées ?

Conclusion

Les membres du groupe ont exprimé le désir que le présent rapport ne soit considéré que comme un rapport d'étape préparatoire. Ils ont également souligné qu'il serait nécessaire d'articuler les mesures territoriales avec les autres mesures proposées au titre de la précarité énergétique, des emplois de la croissance verte, de la consommation ou de la gouvernance.

Des lieux d'expérimentation existent sur les territoires, qui montrent la possibilité d'évolutions vers une meilleure intégration des dimensions sociales, environnementales et économiques. Pour poursuivre le travail commencé, il faut prendre appui sur ces expériences et sur les acteurs qui les portent, notamment les collectivités territoriales qui ont engagé une démarche de type Agenda 21.

Au-delà de ces expériences, une véritable intégration de toutes les dimensions du développement durable – seule de nature à améliorer effectivement la qualité de la vie sur les territoires – impose d'approfondir la réflexion sur les outils et les méthodes, et d'identifier les incohérences et les dysfonctionnements. Elle conduit aussi à recommander que les approches intégrées soient également bien prises en compte dans le débat actuel sur la réforme des collectivités territoriales et de leur financement.

PROPOSITIONS

I. Pour développer la connaissance et qualifier les inégalités territoriales

1. Parvenir à un meilleur croisement des données territoriales

- en intégrant dans les enquêtes économiques et sociales de l'INSEE des données territorialisées de santé et d'environnement,
- en définissant les outils de méthode permettant la mise en perspective de données provenant de sources hétérogènes (y compris des multiples observatoires existants),
- en facilitant la constitution d'équipes pluridisciplinaires.

2. Mieux identifier les déterminants environnementaux de santé, sur la base des propositions des rapports récents des Agences régionales de santé « Les inégalités sociales de santé », et du Haut conseil de la santé publique « Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité ».

3. Au delà des données objectives d'ordre social ou environnemental, prendre en compte des données concernant l'appréciation du ressenti des habitants au regard de la qualité de la vie et de leur environnement.

4. Développer les diagnostics préventifs

- par des simulations permettant d'apprécier l'effet de nouvelles normes ou de nouveaux dispositifs sur les populations les plus exposées,
- par une extension du repérage des points noirs à l'émergence de zones " grises", c'est à dire de zones cumulant des fragilités susceptibles de s'aggraver.

5. Assurer un plus large accès aux données administratives par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication sous un format accessible.

6. Assurer une meilleure couverture des zones rurales par ces technologies.

7. Encourager le processus de production de diagnostic partagés, fondement premier d'une participation citoyenne.

8. Améliorer la connaissance des facteurs producteurs d'inégalité d'accès et d'exposition.

9. Conduire des études comparatives pour identifier comment les autres pays européens intègrent les dimensions de cohésion sociale et environnementale.

10. Mobiliser et mutualiser les connaissances des acteurs de terrain des secteurs de l'environnement et du social

II. Pour appréhender l'équité en fonction de la diversité des territoires

11. Trouver, lorsque des services essentiels s'éloignent d'un territoire, des solutions originales et alternatives pour amener les services à proximité des habitants :

- tournées de commerçants et de professionnels de santé,
- création de plate-formes polyvalentes associant des services administratifs et des commerces par exemple,
- implantations de services diversifiés dans les lieux de transit (gares, terminaux routiers...)
- développement d'une offre de transport collectif en gestion publique ou associative (transport à la demande, minibus).

III. Pour raisonner sur des territoires cohérents

12. Identifier, avec les collectivités territoriales concernées, sur des territoires ayant une cohérence socio-économique des chefs de file pour être les gardiens à la fois de la solidarité écologique, sociale et économique.

IV. Pour promouvoir les approches transversales

13. Faire en sorte que les documents de planification ou stratégiques, à l'échelle d'un territoire, ou les outils existants intègrent des objectifs de cohésion sociale, et que les moyens de les appliquer soient mis en œuvre

- améliorer la prise en compte des aspects sociaux dans les études d'impact et les enquêtes publiques,
- intégrer la dimension environnementale dans la nouvelle génération de CUCS (CUCSE).

14. Mesurer par une approche en coûts consolidés la pertinence des mesures d'aide sectorielles

15. Généraliser l'élaboration de SCOT dans l'ensemble des territoires ruraux (Grenelle de l'environnement).

16. Dépasser les cloisonnements sectoriels dans la gestion urbaine notamment par l'utilisation de référentiels permettant une approche transversale (voir annexe 3).

17. Transformer les outils financiers pour qu'ils prennent en compte une approche intégrée des paramètres du développement durable.

V. Pour favoriser l'implication des parties prenantes

18. Créer des conditions favorables à la participation : compensations, aide à la mobilité, services à la personne pour que les individus puissent plus facilement participer aux réunions organisées.

19. Aller au devant des citoyens les plus indifférents au développement durable par des démarches pédagogiques qui soient directement dans le champ de leurs préoccupations quotidiennes.

**Rapport remis à Valérie LETARD, Secrétaire
d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis
BORLOO, le 3 février 2010**

Rapport de la mission

**Amélioration de la qualité de vie dans les
territoires**

Christian GARNIER, Vice Président de France Nature Environnement

et

Agnès de FLEURIEU, Présidente de l'ONPES

Rapporteur :

Anne CHARREYRON-PERCHET

Cellule d'appui :

Bernard BRILLET,

Pascal DOUARD,

Marie-Ghislaine DELACOURT

Sommaire

1. CONSTAT

- 1.1. Social et environnemental : deux notions disjointes, voire contradictoires ?
 - 1.1.1. Des temporalités différentes
 - 1.1.2. Des arbitrages à faire pour certaines catégories de population
 - 1.1.3. Des objectifs contradictoires, des politiques et des mesures sans cohérence
- 1.2. La prééminence de l'environnement dans les démarches de développement durable
 - 1.2.1. Retour sur les politiques de l'environnement en France
 - 1.2.2. Approche sectorielle /approche intégrée
- 1.3. La nécessité de clarifier le concept d'inégalités écologiques territoriales
 - 1.3.1. Des territoires très divers
 - 1.3.2. Différentes approches du concept d'inégalités écologiques
 - 1.3.3. Une appréhension partielle des inégalités à l'échelle d'un territoire

2. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET MESURES PROPOSÉES

- 2.1. Développer la connaissance et qualifier les inégalités territoriales
 - 2.1.1. La qualification des inégalités écologiques territoriales fait appel à des approches complexes
 - 2.1.2. Accès aux informations
 - 2.1.3. Le développement de la connaissance : outils, recherche
- 2.2. Appréhender l'équité en fonction de la diversité des territoires
- 2.3. Raisonner sur des territoires cohérents
- 2.4. Promouvoir les approches transversales
 - 2.4.1. Analyser les interrelations entre politiques
 - 2.4.2. Développer des approches intégrées
- 2.5. Favoriser l'implication des parties prenantes
 - 2.5.1. Faciliter les démarches participatives
 - 2.5.1.1. Accès aux informations
 - 2.5.1.2. Expression de tous
 - 2.5.1.3. Gouvernance à 5 et autres processus participatifs
 - 2.5.2. La nécessité de démarches pédagogiques
- 2.6. Privilégier les actions préventives

CONCLUSION

RAPPORT

Par lettre du 18 novembre 2009 vous nous avez demandé de conduire les travaux du groupe de travail sur l'amélioration de la qualité de vie sur les territoires chargé de conduire une réflexion et d'élaborer des propositions en vue d'un Pacte de Solidarité Ecologique.

Vous trouverez ci-joint en annexe 1 la liste des personnalités, représentatives de différentes composantes de la société civile, qui ont bien voulu accepter de participer aux réunions des 7 et 19 janvier dernier ainsi que la liste des personnalités auditionnées le 8 janvier et le rapport élaboré à la suite de nos travaux.

Ce premier rapport a été établi à partir des points de vues exprimés par le groupe de travail.

1. Constat

Les territoires sont le produit d'une histoire, géographique économique et sociale, d'initiatives privées et des politiques menées par les autorités publiques.

Dès le début des travaux, certains membres du groupe ont souligné que la notion de « qualité de vie » était seconde par rapport aux impératifs de survie de certaines populations sur certains territoires.

L'amélioration de la qualité de vie sur les territoires impose de réconcilier les deux dimensions de cohésion sociale et de défense de l'environnement et de leur donner une importance égale dans la conception, la conduite et l'évaluation des politiques publiques, des projets et programmes d'aménagement et de l'exercice de la citoyenneté.

1.1. Social et environnemental : deux notions disjointes voire contradictoires ?

La difficulté à prendre en compte simultanément problématiques sociale et environnementale est perceptible à la fois à l'échelle des individus dans les arbitrages qu'ils sont amenés à faire dans la vie quotidienne, mais également au niveau des politiques publiques à travers les contradictions qu'elles génèrent.

1.1.1. Des temporalités différentes

L'articulation entre les préoccupations sociales et environnementales est traditionnellement faible car elle fait notamment appel selon la définition que donne le rapport Bruntland du développement durable à deux horizons de temps différents : le court et le long terme, *"satisfaire les besoins pour aujourd'hui, notamment des plus démunis, tout en permettant aux générations futures de satisfaire les leurs"*.

Pour ce qui concerne l'aujourd'hui les problèmes sociaux pèsent leur poids. L'horizon des personnes qui vivent la précarité ou celles, encore plus nombreuses, qui redoutent fortement de s'y trouver confrontées, se limite au très court terme, même si les difficultés rencontrées, tant sur le plan social qu'environnemental, associent des problématiques de court et de long terme.

Les processus de concertation qui pourraient permettre à ces horizons différents de se rejoindre supposent de prendre en compte le temps nécessaire à leur déroulement. Cette notion est souvent incompatible avec une société fonctionnant à grande vitesse dont tous les membres ne cessent de courir.

1.1.2. Des arbitrages à faire pour certaines catégories de population qui conditionnent les représentations du développement durable

Comme le constate l'Union européenne ainsi que les institutions internationales comme l'ONU et la Banque mondiale, il y a une corrélation directe entre le revenu des populations et leur réceptivité au thème du développement durable. Le revenu est le paramètre qui caractérise le mieux les atteintes à l'environnement, les plus hauts revenus étant ceux qui, dans les régions les plus développées, causent le plus d'atteintes à l'environnement¹. Les populations défavorisées, qui souffrent le plus des dommages à l'environnement, alors même qu'elles seraient à l'évidence bénéficiaires de mesures de développement durable, restent peu réceptives à ce thème, tel que véhiculé par les médias. La raison principale tient sans doute à l'absence réelle de choix pour les pays ou les personnes à faibles ressources. Soumis à des contraintes fortes qui pèsent sur leur vie quotidienne et les conduisent à donner la priorité aux besoins de première nécessité comme le logement et la nourriture, ils ne lient absolument pas les besoins de survie à la problématique du développement durable, alors que ceux-ci en constituent un élément fondateur.

Ainsi, certaines politiques de "durabilité" peuvent d'abord apparaître comme source de dépenses supplémentaires. Dans le cas du logement, l'exemple de l'habitat social (HLM, parc privé et interventions de l'ANAH) montre que pour les familles dont l'essentiel du budget est fait de dépenses contraintes, il est difficile de trouver, avec la seule réduction des factures énergétiques, une compensation immédiate et parfaitement équivalente à l'augmentation des loyers correspondant à la répercussion des dépenses liées aux travaux d'économie d'énergie.

L'expérience de certaines rénovations de logements a montré que les travaux réalisés pour économiser l'énergie ont eu pour conséquence de faire partir les occupants les moins solvables qui n'ont pas pu faire face à l'augmentation des loyers. De même, certaines opérations d'aménagement urbain qui aboutissent à une amélioration de la qualité de la vie dans certains quartiers conduisent-elles souvent des habitants anciens à se reloger dans des quartiers moins agréables parce qu'ils ne peuvent plus assumer la charge des nouveaux loyers de leur quartier d'origine.

Pour les jardins familiaux et collectifs, le représentant de la fédération nationale des jardins familiaux constate que si certains acteurs sont particulièrement motivés par la dimension environnementale et le « bio », pour d'autres, la finalité principale est alimentaire. Dans ce cas, il s'agit avant tout d'un moyen de subsistance et l'intérêt d'installer un composteur, qui

¹ Plus le revenu est élevé plus l'empreinte écologique est forte

demande un investissement, est difficilement perçu.

Ces différents exemples, qui pourraient être largement complétés montrent, dans de nombreux cas, la nécessité d'effectuer des arbitrages sur le court terme entre les objectifs identifiés séparément, les uns comme sociaux et les autres comme environnementaux, dans la mesure où il n'est pas possible de les promouvoir simultanément dans un contexte où les budgets sont de plus en plus contraints. Cette situation en rappelle une autre, encore présente sur une bonne partie de la planète, qui conduit nombre de familles à mettre leurs enfants au travail plutôt que de les envoyer à l'école.

1.1.3. Des objectifs contradictoires, des politiques et des mesures sans cohérence

La dissociation dans les politiques publiques entre objectifs économiques, objectifs sociaux et objectifs environnementaux aboutit à des situations telles que des mesures à vocation sociale peuvent avoir des impacts négatifs au plan écologique, de même que certaines dispositions visant à préserver l'environnement, peuvent générer des exclusions qui n'avaient pas été anticipées. Ainsi, dans le domaine de l'habitat, la mise en œuvre du prêt à taux zéro a eu parfois pour conséquence, de renforcer l'étalement urbain avec ses effets induits négatifs en termes environnementaux².

Dans le domaine commercial, l'ouverture des centres commerciaux les jours fériés ne risque-t-elle pas d'accroître le trafic automobile en raison de l'absence de transport collectif pour y accéder ?³

Dans le domaine des espaces publics et de la voirie, lors de la mise en place de mesures d'économies d'énergie, comment s'assurer que les besoins de sécurité sont bien pris en compte ? Les améliorations permises par les technologies pour la réduction de consommation et l'aménagement paysager nocturne susceptible d'améliorer le sentiment de sécurité, sont-elles mises en œuvre ?

Dans le domaine de la santé, la fermeture d'hôpitaux de proximité, si elle répond à une rationalité économique, peut générer des coûts importants notamment en terme énergétique du fait de l'augmentation des déplacements. D'une manière générale, la disparition de maints équipements ou activités assurant un service au public renforce, en outre, considérablement la

² sans compter une possible aggravation de la précarité financière des ménages qui voient grimper leur budget de transport.

³ outre les questions que cela soulève en termes sociaux pour quantité d'employés de la distribution qui ont charge de famille.

difficulté d'accès pour les personnes, qui ne disposent pas ou peu d'un accès aux transports motorisés, personnes âgées, en situation de handicap ou dépendantes, tout particulièrement.

Enfin, les processus de normalisation, eux mêmes, qui visent pourtant à améliorer la situation existante par exemple en matière d'isolation ou d'efficacité énergétique, peuvent conduire à des processus d'exclusion.

La notion de qualité environnementale (notamment HQE) - qui constitue une avancée sur le plan environnemental et en principe aussi social - pourrait également, compte tenu des coûts associés, empêcher certaines personnes de se loger si l'éventuel surcoût⁴ n'était pas suffisamment compensé.

Plus globalement, comme le mentionnait un des membres du groupe, *" au nom de la sécurité, les autorités publiques ont tendance à promouvoir des systèmes techniques puissants et maîtrisables, ce qui est contraire à la flexibilité et à l'autonomie des territoires"*.

1.2. La prééminence de l'environnement dans les démarches de développement durable

Historiquement, la question du « développement durable » a été initiée en 1971⁵ sur la scène intellectuelle et internationale dans la sphère des Nations Unies, au cours de la préparation de la conférence de Stockholm sur « l'environnement Humain » dont l'un des cinq axes devint « environnement et développement ». Il s'en est suivi l'invention de « l'éco-développement » qui, récusé par les USA (Henry Kissinger) dans la négociation internationale, a fait place au « développement durable ». La crise écologique a donc joué un rôle primordial dans la genèse du concept, ce qui explique la prééminence initiale de l'environnement. Pour certains de nos partenaires européens, l'idée même d'avoir à opérer un croisement entre le social et l'environnemental ne se pose plus tant les deux aspects sont devenus indissociables, ce qui est loin d'être encore le cas général en France.

⁴ nombre d'opérations attestent que des constructions architecturales de qualité ne coûtent pas nécessairement plus cher, moyennant un niveau élevé de conception, tant que l'on ne vise pas les performances les plus élevées (énergie positive, par exemple) qui, elles, exigent des investissements plus importants.

⁵ séminaire de Founex en Suisse (juin 1971), auquel participaient notamment Maurice Strong, Samir Amin et Ignacy Sachs. Les pays du Sud avaient conditionné leur participation à la conférence de Stockholm à la prise en compte de la question du développement, et c'est à eux que l'on doit d'une certaine manière cette perspective originelle.

1.2.1. Retour sur les politiques de l'environnement en France

Répondant à la question de *“Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ?”*, Jacques Theys⁶ montre comment les politiques environnementales mises en oeuvre à partir des années 60/70 ont souvent ignoré les conséquences sociales de leur mise en oeuvre.

Cette prédominance de la dimension environnementale s'explique selon lui par deux raisons principales :

- d'une part une raison épistémologique qui renvoie à la manière dont les systèmes de connaissance et de statistique appréhendent les questions environnementales. Il est frappant de voir que tous les rapports sur l'état de l'environnement, en France comme dans un grand nombre de pays étrangers, privilégient une mesure objective de l'environnement (nombre d'hectares de forêts, quantité d'émission de CO₂, nombre et type d'espèces ...) au détriment d'une approche mettant plutôt l'accent sur l'homme dans ses relations avec l'environnement. Sauf peut être dans le domaine du bruit, il est difficile de caractériser socialement qui est exposé au risque, qui a accès à la nature, qui bénéficie des services urbains.
- D'autre part, des raisons politiques et historiques et notamment le rôle central qu'ont joué les classes moyennes dans l'émergence de la problématique environnementale. Il fait l'hypothèse que la politique de l'environnement qui a été mise en place à cette époque a été d'abord faite pour et grâce à l'appui des classes moyennes urbaines. Alors que le développement durable aurait pu être un concept intégrateur entre le social, l'économique et l'environnemental, l'approche par l'environnement, souvent d'ailleurs utilisée de manière répressive, a contribué à marginaliser la dimension sociale. De même, confronté à l'urgence des situations, les acteurs de la lutte contre l'exclusion n'ont, à l'origine, pas fait de l'environnement une préoccupation prioritaire.

1.2.2. Approche sectorielle /approche intégrée

La juxtaposition sur un même territoire de politiques sectorielles et la fragmentation des acteurs chargés de les mettre en oeuvre ne permet pas le développement de territoires « robustes et désirables ».

Lydie LAIGLE⁷ (Centre scientifique et technique du bâtiment) note que *« si en France, il existe*

⁶ Jacques Theys : « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? : un essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques », in Environnement et inégalités sociales, édité par P. Cornut, Tom Bauler et Edwin Zaccà, Editions de l'Université de Bruxelles.

⁷ L. Laigle, Mélanie Tual, « Conception des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les

une stratégie nationale de développement durable, les collectivités territoriales rencontrent néanmoins des difficultés pour inscrire la question des inégalités écologiques dans leur politique d'aménagement du territoire. La première difficulté tient à la faiblesse des moyens financiers et méthodologiques que l'Etat met à leur disposition pour traiter de ces questions. A la différence de l'Allemagne ou du Royaume Uni, aucun programme d'action visant à soutenir financièrement les initiatives locales de développement urbain qui limitent les nuisances environnementales pour les habitants n'a été élaboré. ...

L'action sectorielle de l'Etat induit une faible articulation entre les problématiques de la rénovation urbaine liées aux problèmes socio-urbains, celles du développement durable plus axées sur la protection de l'environnement que sur la préservation d'une qualité environnementale de vie, et celles de la santé». Cette sectorisation tend à se reproduire dans les collectivités d'une certaine taille. Beaucoup d'élus en ont fait le constat. Certains se sont dotés de moyens leur permettant de réagir. Le défi est donc aujourd'hui de dépasser ces clivages et l'on peut se demander si de nouvelles mesures comme les plans climats territoriaux, dont le mérite d'une vision intégrée a été souligné, sauront dépasser les dimensions climatiques et énergétiques pour prendre en compte également l'acceptabilité sociale des mesures proposées et la dynamique propre des populations concernées.

1.3. La nécessité de clarifier le concept d'inégalités écologiques territoriales

1.3.1. Des territoires très divers

Un pacte national de solidarité ne concerne pas seulement les zones urbaines, elles-mêmes diverses, mais aussi les territoires ruraux qui sont loin d'être uniformes. Certains sont, en effet, en forte croissance à la périphérie des grandes villes tandis que d'autres enregistrent une légère croissance et que d'autres encore sont en situation de réelle fragilité. A cet égard, il conviendrait de s'intéresser de près aux liens existants entre développement rural et développement durable tout en procédant à une réelle qualification des territoires.

La typologie des territoires varie également en fonction des problématiques considérées. Il existe ainsi des bassins d'emploi et d'habitat, des zonages propres à la prévention des risques naturels ou technologiques, ou des concepts plus administratifs : régions, « pays », communes et intercommunalités. La juxtaposition sur un même territoire de politiques sectorielles et la fragmentation des acteurs chargés de les mettre en œuvre ne permet pas le développement de territoires « robustes et désirables » (selon l'expression de France Nature

Environnement).

Le périmètre d'un territoire robuste et désirable ne coïncide pas toujours avec les périmètres de compétence de l'action publique. Car l'échelle d'un tel territoire doit permettre la mutualisation des moyens et l'exercice de solidarités par exemple lorsqu'il s'agit de dégager des disponibilités foncières pour construire des logements sociaux ou des équipements à l'échelle d'un bassin de vie, ou, d'avantage encore, à celle de la proximité.

1.3.2. Différentes approches du concept d'inégalités écologiques

Une première approche consiste, plutôt que de fonder la notion d'égalité/inégalité sur la répartition des ressources et des nuisances, à prendre en compte la possibilité de choix des individus en différenciant les individus contraints et prisonniers de la situation présente de ceux qui peuvent se projeter dans l'avenir et tirer profit au mieux de la situation dans laquelle ils se trouvent.

A l'inverse, si les populations les plus défavorisées sont passives, on peut s'interroger également sur la réalité des préoccupations environnementales, signe d'un souci du bien commun, ou instrument au service de l'intérêt particulier ? Dans cette dernière hypothèse, le discours environnemental mieux construit et mieux capté par les populations les plus favorisées serait lui-même une source d'inégalité quand il s'agit de reporter une source de nuisances vers des territoires plus passifs.

Les travaux de chercheurs apportent un regard complémentaire.

Pour Lydie LAIGLE, la notion d'inégalité écologique est difficile à appréhender car elle « *touche des populations et se manifeste sur des territoires* ». En ce sens, cette notion implique de pouvoir formaliser ou expliciter le croisement de deux processus en parallèle :

- *des inégalités sociales d'accès* des différentes catégories de population à des lieux et modes de vie, à des aménités urbaines ou environnementales, des services et biens essentiels, des modes de déplacement et de mobilité ...,
- *des processus de revalorisation-dévalorisation des territoires* : désaffectation-revitalisation urbaine, dégradation-requalification environnementale, attractivité économique-précarisation sociale...

La conjonction de ces deux processus implique de ne pas considérer l'inégalité écologique uniquement comme une inégalité de situation, par exemple d'exposition aux risques des différentes populations, mais bien d'entrevoir ses multiples facettes. Elle met également en évidence la question du cumul des inégalités entre des inégalités d'accès aux lieux de vie et

aménités, des inégalités d'exposition aux risques environnementaux, et des différences de vulnérabilité croisée (sociale et environnementale) pour les populations concernées.

Le processus de cumul des inégalités est fréquemment rencontré : s'agissant de la politique de la ville, selon l'observatoire des zones urbaines sensibles (ZUS) de 2004 plus de la moitié des quartiers prioritaires (56 %) sont longés par des voies rapides, un tiers par une autoroute, ce qui génère des nuisances (pollution, bruit); près de 42 % des communes ayant une ZUS sont exposées au risque industriel contre 21 % pour les autres.

Cette situation n'est pas spécifique au ZUS. Dans toutes les villes de vieille tradition industrielle comme Dunkerque, les lieux de vie des populations défavorisées sont concentrés dans les zones particulièrement exposées à la pollution, les autres populations s'installant plus loin, là où les nuisances ont disparu et le cadre de vie plus agréable. Ce phénomène est très généralement observé s'agissant de l'habitat des personnes en situation de précarité.

D'autres cumuls d'inégalités sont particulièrement marqués dans les zones rurales où la difficulté d'accès aux services et à l'emploi contribuent à limiter l'attractivité de ces territoires et aboutit à leur dépeuplement ce qui induit de nouvelles suppressions de services publics ou de commerces, des besoins de mobilité accrus et donc une plus grande dépendance au coût de l'énergie.

De façon générale, il est coutumier d'observer que de tout temps les catégories sociales les plus favorisées disposent, en raison d'effets de seuil, de moyens supérieurs pour se soustraire aux principales situations de risques, de pollution ou de dégradation du cadre de vie, ou pour en atténuer les effets.

1.3.3. Une appréhension partielle des inégalités à l'échelle d'un territoire

Au delà de la qualification se pose la question de la mesure des inégalités et de l'absence d'indicateurs fiables permettant de réaliser des diagnostics territoriaux. Comme il a été dit précédemment, les indicateurs utilisés aujourd'hui pour faire des diagnostics territoriaux s'intéressent à des situations objectives par rapport à des critères environnementaux, mesurent des flux, mais non les conséquences sur l'individu. Par ailleurs, ils restent très sectoriels alors que l'appréhension des inégalités à l'échelle territoriale implique d'avoir une vision à la fois intégrative et dynamique.

Au niveau de l'habitat par exemple, il est essentiel de prendre en compte le coût consolidé du logement et du transport lorsqu'on établit des comparaisons de coût entre les différents types de logements à disposition. Toujours dans le domaine de l'habitat, la qualification de l'habitat indigne ne concerne que les caractéristiques techniques du logement mais ne prend pas en

compte son « fonctionnement » et les charges afférentes qui amènent certaines populations à ne pas pouvoir se chauffer du fait des coûts induits.

Il ressort de ce constat la nécessité d'un enrichissement mutuel des politiques sociales et environnementales. La prise en compte des dimensions écologiques permet d'avoir une meilleure appréhension des inégalités, par exemple des inégalités face aux nuisances ou à l'accès aux aménités ; de la même façon, la prise en compte des aspects sociaux permet d'avoir un meilleur regard sur les politiques environnementales.

2. Orientations stratégiques et mesures proposées

L'expérience de la mise au point de diverses démarches conduites sur des territoires montre qu'une approche intégrée porteuse de solidarité écologique est possible. Les exemples réussis d'Agendas 21 prouvent aussi qu'un processus qui prend le temps permet à un projet d'évoluer et, après avoir abordé les problématiques sociales, de s'élargir pour s'inscrire réellement dans une optique de développement durable.

C'est aussi sur un territoire que l'on parvient, à pratiquer des arbitrages entre les préoccupations de court terme des élus et des habitants et les questions de long terme, notamment écologiques, des générations futures. Plutôt que de viser un résultat définitif et pérenne en contradiction avec une réalité changeante, la dimension de proximité permet de faire évoluer les objectifs par étapes par correction successives.

La réduction des inégalités écologiques territoriales ne peut s'inscrire que dans une perspective globale de développement durable qui trouvera sa pleine efficacité au sein d'un programme, construit avec l'ensemble des acteurs, alliant connaissance des mécanismes de production des inégalités écologiques, identification de leviers d'action de réduction de ces inégalités et mise en œuvre d'outils opérationnels.

Une bonne gouvernance des politiques territoriales sociales et environnementales doit mettre l'accent d'une part sur l'intérêt d'approches transversales et globales, et d'autre part sur la nécessité de prendre les décisions au plus près des personnes concernées après les avoir associées aux processus de décision. Pour bien agir, il faut avoir identifié les caractéristiques des territoires et appréhendé la réalité des inégalités, aussi certaines propositions concernent-elles le développement de la connaissance. Les orientations et les mesures proposées prennent en compte la diversité des territoires sans se limiter à leur définition administrative. Elles soulignent l'intérêt d'approches préventives de préférence à l'adoption de simples mesures curatives. C'est ainsi que sans remettre en cause la politique de résorption des « points noirs » de pollution, de nuisance et de dégradation du cadre de vie qu'il est souhaitable de progressivement résorber, il convient également d'agir, sur les "zones grises" qui touchent encore d'avantage de personnes et d'éviter leur extension avant l'aggravation de la situation.

2.1. Développer la connaissance et qualifier les inégalités territoriales

2.1.1. La qualification des inégalités écologiques territoriales fait appel à des approches complexes

Les approches de la connaissance territoriale sont le plus souvent sectorielles et non sécantes et des domaines sont insuffisamment investigués au niveau territorial comme l'accès aux aménités à la culture et aux savoirs, l'accès aux services de santé et l'exposition aux risques technologiques, naturels et sanitaires. Par ailleurs, les diagnostics classiques de territoire ne peuvent suffire pour évaluer les inégalités écologiques tant il conviendrait de s'attacher à prendre en compte le processus cumulatif y conduisant, les inégalités d'accès se cumulant souvent aux expositions aux risques, ce qui accroît la vulnérabilité des populations. Les débats actuels autour des indicateurs de développement durable montrent, en outre, la nécessité d'évaluations qualitatives et d'une prise en compte de la perception des phénomènes par ceux qui les subissent.

Pour agir avec pertinence, il convient également d'apprécier les fragilités territoriales et pour les apprécier il faut cumuler de multiples informations par une réelle approche systémique : tendances d'évolution pour chaque secteur thématique, cumuls et interrelations entre secteurs. Il faut parvenir, pour un territoire donné, et souvent à des échelles fines (faubourgs de Lille) à identifier dans le chaînage des interrelations, le ou les chaînons les plus fragiles, les plus cruciaux pour un contexte donné. Ces approches sont en cours de développement (CSTB), et nécessiteront l'engagement d'équipes pluridisciplinaires.

PROPOSITIONS

- **Parvenir à un meilleur croisement des données territoriales**
 - en intégrant dans les enquêtes économiques et sociales de l'INSEE des données territorialisées de santé, d'environnement et d'épidémiologie,
 - en définissant les outils de méthode permettant la mise en perspective de données provenant de sources hétérogènes (y compris des multiples observatoires existants),
 - en facilitant la constitution d'équipes pluridisciplinaires.
- **Mieux identifier les déterminants environnementaux de santé**, sur la base des propositions des rapports récents des Agences régionales de santé « Les inégalités sociales de santé », et du Haut conseil de la santé publique « Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité », sans omettre la prise en compte des objectifs du Plan National Santé Environnement.
- Au delà des données objectives d'ordre social ou environnemental, **prendre en compte des données concernant l'appréciation du ressenti des habitants** au regard de la qualité de la vie et de leur environnement.
- **Développer les diagnostics préventifs**
 - par des simulations permettant d'apprécier l'effet de nouvelles normes ou de nouveaux mécanismes financiers sur les populations les plus exposées,
 - par une extension du repérage des points noirs à l'émergence de zones " grises" c'est- à-dire de zones cumulant des fragilités susceptibles de converger et de s'aggraver⁸.

2.1.2. Accès aux informations

Quels que soient le nombre et la qualité des données recueillies, il faut parvenir à un diagnostic partagé avec tous les acteurs du territoire. Or, la dimension de l'accès à la connaissance ne doit pas être négligée car elle a des conséquences importantes sur la qualité des processus participatifs. Les territoires et les habitants sur un même territoire ne sont pas toujours égaux dans l'accès aux nouvelles technologies, aux savoirs et à la culture. Ils n'ont pas le même accès à l'expertise et pourtant pour apprécier les enjeux liés au développement durable, un minimum de connaissances partagées est nécessaire. La phase de diagnostic peut constituer un processus pédagogique très efficace pour tous les acteurs et un enjeu très

⁸ Une contribution forte à cet objectif d'amélioration de la qualité de vie dans les territoires serait, de l'avis d'un membre du groupe, de se fixer collectivement comme objectif de disposer d'un nombre suffisant de logements abordables dans tous les territoires, et donc d'une meilleure appréhension des besoins en logement abordable.

fort d'acculturation et de démocratisation des politiques publiques.

PROPOSITIONS

- Assurer un plus large accès aux données administratives par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication sous un format accessible.
- Assurer une meilleure couverture des zones rurales pour ces technologies et rendre accessible au plus grand nombre leur usage.
- Encourager le processus de production de diagnostics partagés

2.1.3. Le développement de la connaissance : outils, recherche

L'amélioration de la connaissance sur les inégalités écologiques et sociales n'implique pas seulement de rassembler les données existantes mais de les développer. A cet égard, la recherche doit être soutenue ce qui implique de favoriser concrètement l'interdisciplinarité et l'accès aux données. La connaissance française en matière de solidarité écologique n'est qu'émergente.

La recherche française est peu abondante et récente au regard des productions étrangères (Allemagne, Grande Bretagne, Europe du Nord, Canada, USA), recherches qui leur ont déjà permis d'engager des politiques, il faut favoriser le développement de cette recherche en France et développer les échanges permettant son insertion dans les travaux internationaux. Il serait souhaitable de faire participer les acteurs de terrain aux orientations de la recherche.

PROPOSITIONS

- Améliorer la connaissance des facteurs producteurs d'inégalité d'accès et d'exposition.
- Conduire des études comparatives pour identifier comment les autres pays européens intègrent les dimensions de cohésion sociale et environnementale.
- Mobiliser et mutualiser les connaissances des acteurs de terrain des secteurs de l'environnement et du social.

2 .2. Appréhender l'équité en fonction de la diversité des territoires

L'amélioration de la qualité de vie sur les territoires impose certes de réduire les inégalités mais le groupe dans son ensemble a estimé qu'il est important de ne pas promouvoir au nom de l'équité, et même de manière implicite, un modèle unique. En effet, l'accessibilité aux services et aux aménités, et la perception du bien être sont sensiblement différentes selon les contextes territoriaux et culturels.

Outre les inégalités territoriales liées à la géographie physique (climat, ressources en eau, air, sol, biodiversité, exposition aux risques naturels), les territoires sont inégalement marqués par l'homme, le développement de l'activité humaine ne s'étant pas historiquement fait de façon homogène. Les disparités sont mesurables en termes d'offre de services publics et de mobilité, d'accès aux soins, à la culture, à l'information, à l'emploi, d'accès aux espaces publics ou aux espaces naturels ainsi qu'en termes d'exposition aux polluants et aux risques environnementaux.

Ainsi il ne peut y avoir de modèle unique de développement territorial.

Depuis dix ans cependant, deux textes fondateurs invitent à la recherche d'une plus grande équité dans la conception et la conduite des politiques publiques, notamment sur les politiques publiques d'environnement et de santé. La loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999 stipule selon l'article 2, *« les politiques d'aménagement du territoire assurent l'égalité des chances entre les citoyens, en garantissant un accès égal au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire, dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information, des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau.*

Elles assurent également la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une intervention différenciée selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurales rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication de soins et de formation».

La Charte de l'environnement de 2005 dispose, quant à elle, que *« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».*

Pour autant il convient de prendre en compte les spécificités de chaque territoire, et de concevoir les réponses appropriées en concertation avec les acteurs concernés dont il ne faut pas sous-estimer les capacités d'adaptation et de créativité. L'exposé de la dynamique de l'Agenda 21 par le maire de Mellé (Ille-et-Vilaine) a montré l'intérêt de s'intéresser de près aux liens existants entre développement rural et développement durable dans le cadre d'une

qualification choisie par la population du développement de son territoire, en matière de convivialité et d'aménités, même si elle est limitée à certaines thématiques.

En matière d'accès aux services, les réponses ne peuvent pas être uniformes sur l'ensemble des territoires. Plusieurs expériences montrent que des solutions originales, adaptées aux contextes locaux, peuvent être mises en œuvre. Il conviendrait désormais pour les projets de réorganisation des services au public, d'établir des bilans complets, économiques (coûts globaux et coûts consolidés) et environnementaux (gaz à effet de serre, consommation d'énergie, nuisances ...).

PROPOSITIONS

- Trouver, lorsque des services essentiels s'éloignent d'un territoire, des solutions originales et alternatives pour amener les services à proximité des habitants
 - tournées de commerçants et de professionnels de santé,
 - création de plates-formes polyvalentes associant des services administratifs et des commerces par exemple,
 - implantations de services diversifiés dans les lieux de transit (gares, terminaux routiers ...),
 - développement d'une offre de transport collectif en gestion publique ou associative (taxis, minibus, transport à la demande, co-voiturage ...).

2.3. Raisonner sur des territoires cohérents

Si tout habitant sur le territoire national doit pouvoir disposer des services essentiels à son épanouissement, cette finalité ne suffit pas à elle seule pour garantir l'existence de « territoires robustes et désirables ».

Quatre autres finalités, évoquées par nombre de textes internationaux fondateurs et désormais inscrites⁹ dans le cadre de référence national des démarches territoriales du développement durable sont aussi nécessaires :

- la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations,
- la lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère,
- la préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources,
- les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

⁹ cadre validé au terme de longues années d'expérimentation et d'élaboration méthodologique par l'ensemble des acteurs publics et privés au sein du comité national des agendas 21.

Chacune de ces cinq finalités étant transversale aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques, elles sont de plus interdépendantes entre elles et doivent être menées de front. Or force est de constater que la juxtaposition de politiques sectorielles et la fragmentation des acteurs chargés de les mettre en œuvre ne permettent pas la réalisation de ces objectifs. Par ailleurs, le périmètre de ce territoire ainsi esquissé (bassin de vie, bassin hydrographique ...) ne coïncide pas le plus souvent avec les circonscriptions administratives.

L'échelle à retenir, ou les échelles emboîtées, devraient permettre de garantir pour un territoire donné la mise en cohérence des cinq finalités, des services et des solidarités associées, par la mutualisation des moyens et l'exercice de solidarités.

Les exigences de prévention des risques naturels et industriels ou de gestion des ressources en eau et en énergie peuvent aussi impliquer coopération et solidarité entre des territoires à intégrer. Il en est de même pour dégager des disponibilités foncières, construire des logements sociaux, assurer les mobilités, pour préserver les continuités écologiques ou la gestion intégrée de la ressource en eau.

Tout ceci nécessite l'émergence de chefs de file de collectivités clairement identifiés et pleinement responsables de la conduite de politiques intégrées au regard des cinq finalités du développement durable, aux diverses échelles nécessaires, par exemple des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT), documents de planification jusqu'ici non opposables et qui pourraient devenir des documents stratégiques partagés.

Proposition

- Identifier, avec les collectivités territoriales concernées, sur des territoires ayant une cohérence socio-économique des chefs de file pour être les gardiens de la solidarité à la fois écologique, sociale et économique.

2.4. Promouvoir les approches transversales

2.4.1. Analyser les interrelations entre politiques

La Commission européenne a publié en 2008 des résultats de travaux sur les liens entre soutenabilité sociale et soutenabilité environnementale en Europe. Cette étude portait à la fois sur la diversité de la qualité environnementale, sur les impacts des consommations sur la qualité environnementale, et sur l'équité des politiques environnementales. Enfin, s'agissant de l'équité des politiques environnementales, l'étude conclut que nombre de mesures

environnementales ont des effets régressifs potentiels, qui peuvent être compensés. L'important est d'être pleinement conscient de ces effets potentiels, et de trouver les moyens de les compenser.

L'intérêt de mieux lier politiques sociales et politiques environnementales peut être illustré par de nombreux exemples, notamment au niveau local. Ce lien apparaît comme une exigence minimale, bien qu'elle soit encore aujourd'hui trop rarement concrétisée. Mais il apparaît intéressant d'aller au delà, et de développer des approches et démarches intégrées permettant de replacer politiques sociales et environnementales dans une démarche plus globale.

A cette fin des outils et des mécanismes d'évaluation permettant d'analyser de façon suffisamment globale l'impact des politiques décidées doivent être développés.

Au niveau national, à l'instar de ce qui a été fait pour la précarité énergétique, ces mécanismes supposent la réalisation effective de l'étude d'impact pour les projets de lois et règlements, disposition existant depuis des années et qui a même aujourd'hui une valeur constitutionnelle. Au niveau plus local, les études d'impact environnementales doivent être renforcées et affinées et décrire l'impact des mesures prises sur les différents groupes sociaux ce qui est très rarement réalisé. Quelques exemples sur les territoires :

- pour la prévention des risques naturels les politiques de prévention se traduisent notamment par des limitations des possibilités de construction dans les zones les plus exposées, ou par la réalisation de travaux obligatoires dans les secteurs à risque. Il faut évaluer leur coût et s'assurer qu'il sera finançable par les habitants concernés.
- La compensation d'une partie des dépenses de transport des personnes dont la résidence est très éloignée de leur lieu de travail peut avoir des effets négatifs sur l'environnement en encourageant un habitat trop éloigné des centres d'activité économique. Cette question doit toutefois être examinée en prenant en compte la marge de liberté dont elles disposent pour se loger.

Un regard croisé systématique entre politiques sociales et politiques environnementales ne peut donc qu'améliorer les pratiques actuelles. Mais on peut tenter de faire encore mieux et de développer des approches dites intégrées.

2.4.2 . Développer des approches intégrées

L' « approche intégrée » se veut globale et systémique, à l'opposé d'une démarche cartésienne qui chercherait à agir sur un ou plusieurs éléments du tout en perdant de vue la

globalité du problème posé.

Par exemple, une approche intégrée va chercher à ne pas dissocier logement d'un côté et transport de l'autre, sachant que pour les ménages, tant dans leur budget total que dans leur qualité de vie, il y a des arbitrages fréquents entre un logement moins cher et plus spacieux, mais plus éloigné de leurs lieux d'activité et un logement plus onéreux mais minimisant les déplacements. On trouve de plus en plus de cas où, pour un ménage, les dépenses de transport sont supérieures à celle du logement, et les émissions générées pour les transports se rapprochent de celles générées par le logement.

L'approche intégrée va de même chercher à réconcilier aspects sociaux, économiques et environnementaux souvent présentés comme les trois piliers du développement durable en les prenant en compte globalement, simultanément et avec la même valeur, et non pas de façon juxtaposée.

Plusieurs politiques ou démarches territoriales s'inscrivent dans cette logique d'approche intégrée, et peuvent donc être mises à profit pour progresser vers des décisions qui concilient harmonieusement préoccupations sociales et préoccupations environnementales :

Le développement des Agendas 21 et d'autres démarches territoriales de développement durable en constitue un bon exemple. La démarche des Agendas 21, initiée lors de la conférence de Rio, a ainsi permis au maire, d'une petite commune (Mellé, en Ille-et-Vilaine) d'initier certaines actions apportant une valeur ajoutée à la fois sur le plan social et environnemental, sur la base par exemple du volontariat écologique. De même, à Saint-Flour, l'élaboration de l'Agenda 21 a permis de reprendre les éléments du contrat social préalablement établi.

Les Projets d'aménagement et de développement durable (PADD) obligatoires pour les PLU et les SCOT sont aussi les vecteurs d'une telle approche. Ils le seront davantage encore après le vote de la loi Grenelle 2 qui en élargit encore le champ. Il faudrait en faire les véritables piliers de ces plans et schémas.

L'élaboration d'une politique foncière pourrait constituer un exemple d'outil au service d'une approche intégrée qui permettrait d'initier ensuite des actions allant dans le sens du développement durable. La question foncière a été mentionnée au cours du groupe de travail comme une question importante, certains choix peu satisfaisants sur le plan écologique étant dus aux difficultés de maîtrise du foncier rencontrées. Une meilleure maîtrise foncière permettrait notamment d'améliorer l'accessibilité d'un certain nombre de services ou d'aménités et de renforcer les services écologiques, également en milieu urbain et périurbain.

Le dernier exemple cité d'approche intégrée repose sur le projet de référentiel européen sur la ville durable, dans le prolongement de la stratégie de Leipzig.

Cette Charte rappelle non seulement le rôle économique, social et culturel des villes, mais met également l'accent sur l'assistance aux villes dans la lutte contre l'exclusion sociale, les changements structurels, le vieillissement de la population, le changement climatique et la mobilité. Les trois principaux objectifs de la Charte sont de renforcer les centres-villes afin de mettre un frein au phénomène de l'étalement urbain¹⁰, de prêter assistance aux quartiers défavorisés (afin que ces quartiers ne nuisent pas à l'attractivité, à la cohésion sociale et à la compétitivité des villes), et enfin d'obtenir de la Commission qu'elle place les villes au cœur des programmes européens de financement.

Divers outils ou processus de planification existent aujourd'hui pour l'aménagement des territoires, qu'il s'agisse d'urbanisme, de logement, de mobilité, de protection de zones naturelles, de prévention des risques, ou de développement économique. Ces outils ne prennent pas toujours en compte la totalité des objectifs de cohésion sociale et environnementale. Un certain nombre d'entre eux peut sans doute être adapté pour le faire comme les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui pourraient, puisqu'ils sont tous en cours de renouvellement pour la période 2010-2014, devenir des contrats urbains de cohésion sociale et environnementale (CUCSE).

PROPOSITIONS

- Faire en sorte que les documents de planification ou stratégiques à l'échelle d'un territoire ou outils existants intègrent les objectifs de cohésion sociale et environnementale,
 - améliorer la prise en compte des aspects sociaux dans les études d'impact et les enquêtes publiques,
 - intégrer la dimension environnementale dans la nouvelle génération de CUCS (CUCSE).
- Mesurer par une approche en coûts consolidés la pertinence des mesures d'aide sectorielles.
- Généraliser l'élaboration de SCOT dans l'ensemble des territoires ruraux (Grenelle de l'environnement).
- Dépasser les cloisonnements sectoriels dans la gestion urbaine notamment par l'utilisation de référentiels permettant une approche transversale (voir annexe 2).
- Transformer les outils financiers pour qu'ils prennent en compte une approche intégrée des paramètres du développement durable.

➤ **2.5. Favoriser l'implication des parties prenantes**

Les démarches intégrées permettant l'appréhension et la compréhension des interactions entre les dimensions du développement ne dispensent pas de l'identification des contradictions, et de l'intérêt de conserver une trace des choix opérés. L'évaluation de l'impact des politiques et des décisions demeure une pratique hautement souhaitable. De même, la participation des parties prenantes aux processus de décision est indispensable. Elle est un outil essentiel de la prévention des conflits et de la recherche de solutions négociées, fondement d'un contrat social.

2.5.1. Faciliter les démarches participatives

Les membres du groupe ont souligné l'importance de l'élaboration de politiques au plus près des territoires qui correspondent le plus possible aux demandes locales. Trois notions se conjuguent dans cette orientation, celles de subsidiarité, celle de démarche ascendantes ("bottom-up"), et celle de participation des parties prenantes au processus de décision. Ce type de démarche suppose, pour favoriser l'expression de la base, que l'on développe les processus participatifs pour associer l'ensemble des parties prenantes aux décisions. Cette association à l'élaboration de la décision suppose que l'on crée la confiance, et que l'on laisse suffisamment de temps pour que cette participation puisse prospérer. La confiance est notamment liée à la transparence des informations et des processus de décision. Il faut aussi veiller, in fine, à expliciter la façon dont les décisions ont été prises, les conséquences qu'elles auront, et la façon dont elles ont pris en compte ou non les positions exprimées. Il faut se souvenir que le principe de participation, introduit de longue date en droit européen, et depuis 1995 intégré au droit français, est désormais inscrit dans la constitution.

2.5.1.1. Accès aux informations

Cet accès est la condition première de processus participatifs de qualité. C'est pourquoi il figure lui aussi très explicitement comme un droit essentiel tant au niveau national qu'en droit européen. Mais les territoires et les habitants sur un même territoire ne sont pas toujours égaux dans l'accès aux nouvelles technologies, aux savoirs et aux cultures.

Ils n'ont pas le même accès à l'expertise. Or pour apprécier les enjeux liés au développement durable, un minimum de connaissances partagées est nécessaire.

2.5.1.2. Expression de tous

Il faut en particulier veiller à faire intervenir dans le débat les groupes les plus défavorisés, qui, sauf exception, sont parmi ceux qui vont s'exprimer le moins spontanément, par manque de temps, difficulté d'expression ou absence d'accès aux informations. Cela pourra parfois se faire par le truchement d'associations ou de médiateurs. Ainsi, lors des opérations de réhabilitation de quartiers anciens dégradés, les associations PACT ARIM ont pu jouer il y a

quelques années un rôle pour favoriser l'expression des habitants qui y résidaient. Ces pratiques posent la question du financement de telles animations tant pour les associations qui les conduisent que pour les habitants eux mêmes¹¹.

2.5.1.3. Gouvernance à 5 et autres processus participatifs

L'expression des parties prenantes est d'autant plus riche qu'elle peut se confronter à celle des autres parties prenantes. Au delà des nombreuses démarches conduites par les élus sur leurs territoires, le Grenelle de l'environnement a montré l'intérêt du processus de gouvernance à cinq pour construire des consensus. D'autres processus tels que conférences de consensus répondent aux mêmes objectifs. Ces processus impliquent une forte participation associative qui, en elle-même, pose la question des moyens nécessaires pour la faciliter. Plus généralement, ils supposent la capacité de la société civile à s'organiser pour pouvoir faire face aux nombreuses sollicitations des démarches participatives. La question de la confortation d'une société civile structurée et représentative, qui assure dans la durée des missions d'alerte, d'information, de relais, d'animation, d'évaluation, de négociation, voire de gestion est clairement posée en France. Cela vaut, au premier chef, pour les associations poursuivant des buts d'intérêt général de long terme.

Le processus de discussion entre partenaires multiples, représentants des partenaires sociaux, de la société civile (avec ses composantes, environnement, social, consommateurs, entreprises), des collectivités territoriales, de l'Etat reste largement à construire comme l'a montré la récente Conférence de la vie associative. Les associations de lutte contre l'exclusion ont une expérience de ces processus avec les partenaires sociaux (Grenelle de l'insertion), elles sont intéressées à cette discussion, mais ont besoin de travailler sur la dimension écologique.

Les partenaires économiques sont impactés par les décisions qui seront prises, positivement ou négativement ; associés à des démarches participatives ils se révèlent des acteurs essentiels des partenariats locaux et peuvent contribuer à l'émergence de solutions et de consensus.

Le caractère général de leur champ d'intervention, leurs moyens financiers et humains leur permettent d'agir plus facilement que d'autres.

Comme par ailleurs le monde économique devient de plus en plus sensible aux logiques de développement durable, à la fois pour des impératifs de responsabilité sociétale et des considérations commerciales et stratégiques, l'implication des acteurs économiques offre des opportunités qui ont été soulignées au cours des discussions du groupe de travail. A contrario,

¹¹ De la même façon, les organismes d'HLM, pour toute opération ayant une incidence sur les loyers ou sur les charges assurent une concertation avec les habitants et leurs associations.

il peut être difficile d'impliquer des multinationales ne se sentant pas extrêmement concernées par le développement des territoires locaux, comme l'a rappelé l'adjoint au maire de Dunkerque. Face à de telles attitudes, la systématisation des commissions locales d'information et de concertation qui se sont développées autour de quelques grands sites industriels peut apporter une amorce de solution. Les fondations mises en place par un certain nombre de grandes entreprises facilitent la concrétisation de ces engagements potentiels.

2.5.2. La nécessité de démarches pédagogiques

Plusieurs participants au groupe ont souligné l'intérêt des démarches pédagogiques qu'ils avaient engagées pour favoriser une appropriation collective des enjeux du développement durable :

- la RATP a ainsi expliqué son implication dans les ateliers de la mobilité, dispositif pédagogique d'apprentissage de la mobilité animé par les agents de la RATP pour se familiariser avec l'usage des transports en commun ;
- VINCI, à travers sa fondation "Vinci pour la cité", soutient financièrement des projets locaux associatifs (121 en 2008) en mobilisant l'engagement de ses collaborateurs. Des projets innovants qui mêlent l'accès à l'emploi de personnes en difficulté et activité du domaine écologique tels que le nettoyage écologique de véhicules dans les parkings de la ville de Tours, des travaux d'entretien et d'aménagement d'espaces verts sous-traités sur les aires de repos des autoroutes ou encore la rénovation de maisons à Orléans avec des matériaux naturels;
- La Poste s'est impliquée à différents niveaux : sur le plan environnemental elle a été pionnière dans le développement de l'éco-conduite et est leader dans la réflexion en cours sur les véhicules électriques. Sur le plan territorial elle s'attache à être un acteur de la cohésion sociale et territoriale et le partenaire privilégié des collectivités locales. Elle a fait notamment de l'accessibilité et de l'accueil des populations fragiles une priorité.
- Veolia a indiqué avoir travaillé sur la gestion globale de l'eau dans les territoires, et sur la caractérisation des territoires en partenariat avec l'UNITAR.
- La Fédération Nationale des Familles Rurales mène de nombreuses actions sur le développement durable à travers ses associations locales. Le succès d'une friperie créée par l'une d'elle a permis la création d'emplois locaux. D'autres associations de son réseau organisent des covoiturage, la gestion de restaurants scolaires utilisant principalement des produits agricoles locaux et bio, et des actions d'informations sur le cycle de l'eau, les énergies, les déchets etc. avec des animations adaptées en fonction de l'âge. Par ailleurs, Familles rurales travaille à la création d'un outil dont l'objectif est de permettre aux familles d'établir leur propre « programme d'actions » sur le développement durable avec le versant environnement et le versant social/solidarités.

D'autres actions de même type ont été menées à l'initiative des associations. Le groupe de travail a évoqué des démarches d'apprentissage des fondamentaux de l'écologie. La formation à l'éco-jardinage ou l'apprentissage par des gestes simples de la maîtrise de l'énergie participent à cet apprentissage.

PROPOSITIONS

- Créer des conditions favorables à la participation : compensations, aide à la mobilité, services à la personne pour que les individus puissent plus facilement participer aux réunions organisées.
- Aller au devant des citoyens les plus indifférents au développement durable par des démarches pédagogiques qui soient directement dans le champ de leurs préoccupations quotidiennes.

2.6. Privilégier les actions préventives

La difficulté d'appréhension des inégalités écologiques réside, on l'a vu, dans la mise en évidence d'un cumul entre différentes inégalités conduisant à la ségrégation des populations.

Le président du collectif associatif ALERTE estime à cet égard que *« la conviction de beaucoup d'associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est que la "crise" aurait pu être l'occasion de reconnaître que nos sociétés étaient dans une phase de transition vers un nouveau paradigme, qu'il s'agirait d'accompagner le moins mal possible. Cette semble devoir être manquée. A moins justement que puissent être articulées écologie et solidarité. Ces deux préoccupations sont tour à tour au cœur des inquiétudes des Français, selon l'évolution de la situation économique ou environnementale. Mais elles sont rarement saisies ensemble. Il s'agit bien souvent de réparer, d'éviter de trop graves désordres, mais très rarement d'une vision partagée de l'avenir ».*

Ne vaut-il pas mieux éviter en amont les risques de ségrégation urbaine par des politiques économiques, de fiscalité, de foncier, et d'aménagement du territoire appropriées plutôt que de conduire des politiques correctrices ayant spécifiquement comme objet l'amélioration de la situation environnementale des catégories les plus défavorisées ? Une politique de territoires robustes n'implique-t-elle pas aussi d'implanter des activités qui ne soient pas trop exposées à la première crise ou à la première délocalisation venues et de veiller à la pertinence des territoires en termes de sécurité des approvisionnements et d'une certaine autosuffisance alimentaire ? Au delà de la promotion d'approches transversales entre des fonctions qui ont parfois des logiques contradictoires (habitat, urbanisme, développement économique, environnement, santé) conduisant à des effets de cumul sur différents types de population (contraintes ou non), il convient que l'intervention publique réparatrice se centre sur les

« chaînons prioritaires » de ces cumuls de problèmes et de leurs causes.

Ceci peut prendre diverses formes : centrer les fonds sur la réhabilitation de l'habitat plutôt que la gestion des impayés d'énergie, mener une politique de régénération urbaine de friches et de lutte contre l'étalement urbain dans des zones à risque, réaliser des opérations d'habitat social dans la ville centre et pas seulement dans les ZUS, résorber des points noirs environnementaux, développer l'accès aux aménités¹².

Conclusion

Les délais extrêmement contraints de la démarche du groupe n'ont pas permis d'aller jusqu'au bout de l'étude de certaines orientations proposées. Tous les membres du groupe ont exprimé le désir que le présent rapport ne soit donc considéré que comme un rapport d'étape préparatoire à la poursuite des réflexions sur cet important sujet de l'intégration des dimensions sociales et environnementales dans le développement durable des territoires.

Ils ont également souligné que l'entrée territoriale conduit à aborder l'ensemble des politiques publiques et de leur gouvernance. Dans le pacte, il serait contre-productif de trop vouloir distinguer les mesures territoriales des autres mesures proposées. Le présent rapport ouvre néanmoins des pistes, même s'il ne rassemble que quelques prémisses de l'action qu'il faut mener. Il montre que la prise en compte de la dimension sociale des politiques environnementale ne peut plus s'accommoder de mesures ponctuelles et de court terme si l'on souhaite que le développement des territoires soit durable. Des lieux d'expérimentation existent, qui montrent que ces évolutions sont possibles.

Pour poursuivre le travail lancé, il faut prendre appui sur ces expériences et sur les acteurs qui les portent. Il faut les identifier, les collecter, les faire connaître, en tirer des leçons. Il s'agit notamment des quelque cent cinquante collectivités territoriales qui ont engagé une démarche de progrès grâce à leur Agenda 21. Ils ont pu le faire grâce au concours d'associations sociales et environnementales et d'acteurs économiques engagés au plan local. Au-delà de ces démarches territoriales, une véritable intégration de toutes les dimensions du développement durable – seule de nature à améliorer effectivement la qualité de la vie sur les territoires – impose d'approfondir la réflexion sur les outils et les méthodes permettant d'identifier les incohérences et les dysfonctionnements. Elle conduit aussi à recommander que les approches intégrées soient bien prises en compte dans le débat actuel sur la réforme des collectivités territoriales et de leur financement.

¹²

L'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des équipements commerciaux et artisanaux (EPARECA), constitue un outil de cette intervention publique réparatrice à l'échelle des ZUS avec pour objectif un rattrapage et une diminution des inégalités sociales et territoriales ainsi qu'un développement économique pérenne et durable des petits pôles commerciaux répondant à un besoin de proximité (cf. dans l'annexe 3 l'exemple d'Hautmont et la plaquette de présentation des modalités d'intervention d'Epareca).

ANNEXE 1

Liste des membres du groupe

Manuela ABALAIN	Etablissement public pour le soutien et la restructuration des commerces dans les quartiers en difficulté (EPARECA)
Dominique ALLAUME-BOBE	Union nationale des associations familiales (UNAF)
Arnaud BERGER	Groupe Banque populaire, responsable du développement durable
Olivier BRES	Président de la commission LCE de l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et du collectif ALERTE
Jérôme CLEMENT	Fédération nationale des jardins
Isabelle de BOISMENU	Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR)
Catherine DECAUX	Fédération des familles rurales
Claude DUVAL	maire de MELLÉ (Ille-et-Vilaine)
Daniel GENESTE	CGT
Catherine GINER	Groupe Vinci, directrice du développement sociétal
Catherine GORGEON	La Poste, déléguée au développement durable à la Délégation régionale de Picardie
Dominique HERON	Veolia Environnement, directeur des partenariats
Patrick KAMOUN	Union sociale pour l'habitat
Lydie LAIGLE	CSTB, directeur de recherche « ville durable »
Alain LECOMTE	président de la section 3ème section « Aménagement durable des territoires » Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
Daniel LEMANG	collaborateur de Michel DELEBARRE, président de la Communauté urbaine de Dunkerque
Bénédicte MADELIN	directrice de Profession Banlieue
Jacques PERNEY	délégué national CFTC
Gwenaëlle QUILLEROU	RATP, chargée de mission à la direction générale de l'innovation et du développement durable

Jean-Luc ROELANDT praticien hospitalier, directeur du centre collaborateur de l'OMS pour la recherche et la formation en santé mentale, membre du CNV

Isabelle ROUSSEL vice-présidente de l'Association de prévention de la pollution atmosphérique

Liste des personnalités auditionnées

Sabine BAIETTO-BEYSSON directrice générale de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Dominique BIDOU consultant en développement durable, président du Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB)

Pierre JARLIER sénateur maire de Saint-Flour (Cantal)

Dominique LEBRUN adjoint au maire de Saint-Cloud (92)

Philippe SENNA Commissariat général du développement durable(CGDD),bureau des territoires, en charge des Agendas 21

Jacques THEYS CGDD, chef de la mission prospective

Annexe : 2 Outils d'approche intégrée

Le cadre de référence des démarches territoriales de développement durable comporte cinq finalités.

Le référentiel des Agendas 21 distingue cinq finalités qui permettent d'orienter l'action publique en transcendant les trois piliers du développement durable :

- ☐ lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- ☐ préservation de la biodiversité, protection des milieux et ressources ;
- ☐ cohésion sociale et solidarité entre territoires et générations ;
- ☐ épanouissement de tous les êtres humains ;
- ☐ dynamiques de développement suivant des modes de construction et de production responsable.

Outil d'auto-évaluation sur la compétence des villes pour l'accès aux services essentiels (transmis par VEOLIA environnement)

	1 BASIQUE	2	3	4	5 ELEVE
Respect de l'environnement	Nous n'avons pas de stratégie spécifique en place ni de normes pour la gestion des risques environnementaux.	Nous avons une stratégie et des normes en matière de protection de l'environnement. Elle n'est pas ou peu communiquée aux employés et à la population.	Nous informons les acteurs, évaluons régulièrement les risques et mettons en place des plans d'action pour combler les lacunes de la stratégie en place.	Notre stratégie de gestion des risques et de protection de l'environnement est comprise et respectée par tous les acteurs. Des plans d'action réactualisent régulièrement cette stratégie et l'améliorent.	Les normes et la stratégie de gestion de l'environnement mises en place sont reconnues à l'extérieur et servent de modèles dans d'autres secteurs de l'activité publique.
Equité d'accès	Seuls certains quartiers ou franges de la population ont accès aux services essentiels, en fonction de la mise à disposition des infrastructures et du prix.	Les infrastructures sont en place pour garantir un accès public aux services, sans péréquation et sans continuité de l'accès.	Il y a péréquation des services au niveau de l'entité territoriale. La majorité des quartiers ont accès à tous les services essentiels.	Les services essentiels sont reconnus comme des services d'intérêt général garantissant l'égalité de traitement, la continuité des services et la prise en compte de la solidarité sociale et territoriale à long terme.	Les normes et les pratiques de péréquations géographiques et sociales utilisées sont reconnues à l'extérieur et servent de modèles dans d'autres secteurs de l'activité publique.
Viabilité économique et mobilisation des ressources	Les services ne sont pas viables. Nous n'avons pas un système de recouvrement des coûts.	Nous avons un système de recouvrement des coûts mais il ne permet pas de couvrir les coûts d'investissement et les frais d'exploitation	Nos recettes ne couvrent que les frais d'exploitation mais elles sont insuffisantes pour couvrir les coûts d'investissement. Nous avons accès à des fonds provenant de l'extérieur pour investir.	Notre gestion financière est équilibrée, nos recettes couvrent les frais d'exploitation et les investissements.	Nous arrivons à faire des bénéfices pour améliorer et étendre les services.
Protection de la santé et qualité de la vie	Nous n'avons pas de stratégie spécifique ni de normes établies pour la protection sanitaire et la sécurité des employés municipaux et des populations.	Nous avons une stratégie spécifique de gestion des risques sanitaires y compris pour les grandes pandémies. Elle est peu ou pas communiquée aux employés et à la population.	Nous informons les acteurs, évaluons régulièrement les risques sanitaires et mettons en place des plans d'action pour combler les lacunes de la stratégie en place.	Notre stratégie de protection de la santé et de la sécurité est comprise et respectée par tous les acteurs. Des plans d'action la réactualisent régulièrement et l'améliorent.	Les normes et la stratégie de protection de la santé mises en place y compris pour notre réponse aux grandes pandémies sont reconnues à l'extérieur et servent de modèles dans d'autres secteurs de l'activité publique
Qualité des services	Nous n'avons pas de système de gestion de la qualité. La satisfaction des consommateurs n'est pas prise en compte.	Le contrôle de qualité/satisfaction est minimal mais non régulier. Il n'existe pas ou peu d'indicateurs de qualité.	Notre système de gestion de la qualité/satisfaction en place est considéré comme étant une plus-value. Nous entreprenons des actions d'analyse et d'adaptation.	Notre système de gestion de la qualité/satisfaction est révisé et audité régulièrement.	Nous avons mis en place un système de contrôle en ligne de la satisfaction sur la qualité des services. Il permet une réponse proactive et rapide de la part du fournisseur. Nos données sont disponibles aux usagers.

Modes de gestion	Il n'existe pas des règles juridiques claires et opposables pour la gestion des services locaux.	Implication de l'autorité publique avec élaboration d'un cadre juridico financier.	Rôle régulateur de l'autorité publique avec fixation claire d'objectifs à travers une stratégie de développement des services publics locaux et une séparation des tâches entre les différents intervenants.	Evaluation systématique des résultats après fixation d'objectifs de performance, dialogue actif et permanent avec les ONG et les consommateurs.. Prise en compte de certaines rubriques annexes (santé publique, sécurité des usagers et travailleurs,...	Réalisations exemplaires en matière de garanties d'accès aux services essentiels (Prise en compte des aspects sociaux : introduction de dispositifs en faveur des plus démunis ou marginalisés, création d'emploi, ...) Développement d'un « savoir faire » modélisable et exportable dans d'autres secteurs de l'autorité locale, Volonté de communiquer et de mettre le savoir-faire en réseau.
Solutions techniques adaptées	Il n'existe pas de plan directeur pour la gestion de tous les services essentiels. Les ouvrages sont réalisés à l'occasion d'opérations ponctuelles.	Les infrastructures mises en place sont obsolètes, mal dimensionnées, elles sont inadaptées par rapport aux objectifs envisagés et aux compétences humaines des gestionnaires.	Nos solutions techniques sont adaptées et sont acceptées par les usagers. Elles peuvent être toutefois difficile à gérer parce que elles sont soit obsolètes soit sous/sur dimensionnées.	Notre infrastructure est de qualité, elle permet une évolution en fonction des changements socio-économiques, environnementaux ou démographiques. Les techniques utilisées sont éprouvées.	Notre stratégie adoptée, du schéma directeur à l'implantation des ouvrages, est reconnue et utilisée dans d'autres secteurs de l'activité publique
Processus participatif	Les décisions sont prises unilatéralement par l'autorité publique ou le fournisseur. Les décisions et les choix stratégiques ne sont pas toujours compris par les usagers-citoyens.	Nous consultons les parties prenantes	Les usagers-citoyens et l'ensemble des parties prenantes contribuent à la définition, à l'organisation, à l'évaluation et au contrôle des services.	Nous avons des processus formalisés de participation tels que les enquêtes publiques, les études externes d'impact stratégique ou thématiques,...) dans le respect du principe de subsidiarité.	Nos décisions sont transparentes et nous avons un contrôle de l'affectation des ressources publiques. Les acteurs participent activement.

Processus participatif

- (1) Les usagers ne sont pas consultés (2) Les usagers sont informés mais pas nécessairement impliqués (3) Les parties intéressées sont impliquées en fonction de la décision de l'autorité locale.
- (4) Des processus formalisés de consultation et de participation sont en place. Des règles existent pour la participation. Le principe de subsidiarité dit que ne sont impliqués que les niveaux pertinents et ayant compétence pour la prise de décision