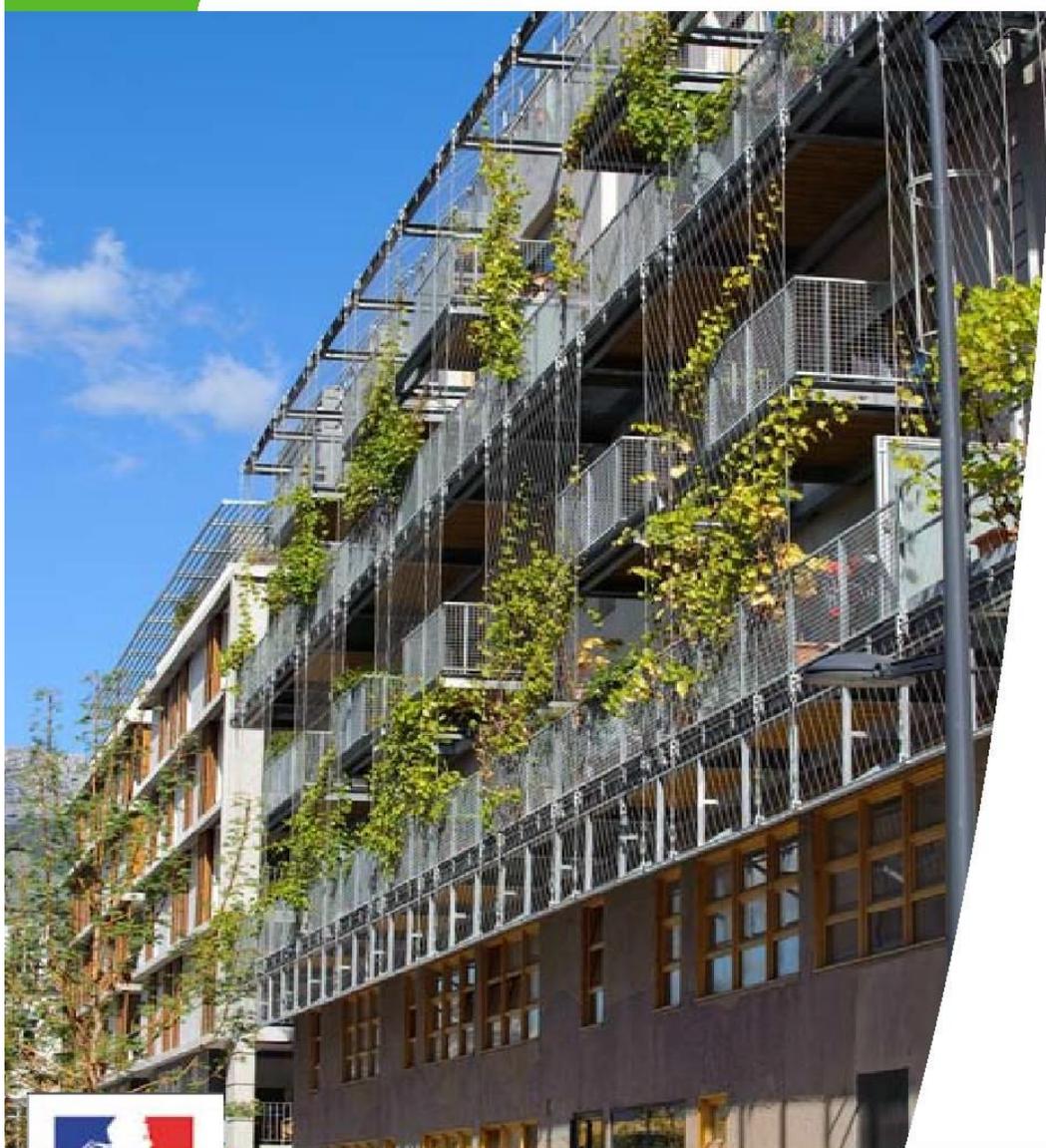


# La cohésion sociale et territoriale face aux enjeux environnementaux

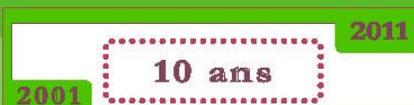
Conférence

Lundi 28 novembre 2011 - La Défense



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**



## PROGRAMME DE LA CONFERENCE

>8h45 : accueil

>9h15-9h25 : Introduction générale  
Institut de formation de l'environnement - IFORE

>9h25-9h30 : présentation de la journée  
Nathalie Lourdel, Autremen, animatrice de la journée

>9h30-10h : Les enjeux socioécologiques de la relation environnement -  
inégalités sociales  
Salvador Juan, Professeur de sociologie à l'université de Caen, Basse-  
Normandie - CERReV

### **Etat des connaissances et mise en perspective**

#### ***Le point de vue de la recherche***

>10h-10h20 :

>Les approches en France sur les interfaces inégalités sociales et  
environnementales, synthèse des programmes de recherche lancés par le  
MEDDTL et le PUCA  
Gérard Guillaumin, MEDDTL/CGDD/DRI

>10h20-10h50 :

>Inégalités écologiques en milieu urbain : genèse d'une notion et exemples de  
mobilisation des acteurs dans deux pays (Etats-Unis, France)  
Lydie Laigle, Directrice de recherche au CSTB, enseignante à l'école des  
PontsParisTech

>10h50-11h15 :

>Pour une justice environnementale européenne : le cas de la précarité  
énergétique  
Eloi Laurent, économiste et conseiller à l'Observatoire Français des  
Conjonctures Economiques, enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris  
et à Stanford University

>11h15-11h30 : échanges avec la salle

>11h30-11h45 : pause

## ***La mesure des inégalités environnementales et sociales à travers le croisement des indicateurs, et leur perception***

>11h45-12h10 :

>Inégalités environnementales en Région Ile-de-France : approche par les vécus et la qualité de vie

Guillaume Faburel, Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Paris, Chercheur au Lab'Urba, Université Paris Est, Coordinateur du Bureau de recherches Aménités

>12h10-12h40 :

>Plan national santé-environnement : problématique et outil d'aide à la décision

Julien Caudeville, Institut national de l'environnement industriel et des risques INERIS, chef de l'unité impact sanitaire

>12h40-13h : échanges avec la salle

>13h-14h : déjeuner

## **Le renouvellement des politiques publiques, les approches intégrées**

>14h-14h30 :

>De la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) au Pacte de solidarité écologique : retour sur la construction du pilier social du développement durable à l'échelle des territoires

Alain Lecomte, Président de la section Aménagement durable des territoires du MEDDTL/CGEDD et Geneviève Besse, Conseillère stratégique au MEDDTL/CGDD

## ***Cohésion sociale et Agendas 21***

>14h30-15h30 :

>Le volet social des Agendas 21 : premières analyses

Sandrine Fournis et Céline Braillon, bureau des territoires, MEDDTL/CGDD

>Ville, santé et développement durable, l'Agenda 21 de Lille

Marielle Rengot, conseillère municipale à la santé, ville de Lille

>15h30-15h45 : échanges avec la salle

>15h45-16h : pause

***Politique de la ville et rénovation urbaine / requalification des quartiers anciens***

>16h-16h45 :

>Quelle prise en compte de l'interface enjeux environnementaux et sociaux dans les projets, quels objectifs et quelles modalités ?

Anne-Sophie Hainsselin, Chargée de mission urbanisme durable, ANRU

>Un exemple de rénovation urbaine, lauréat des « trophées » du développement durable de l'ANRU : La Duchère à Lyon

Bruno Couturier, Directeur de la mission Lyon-La Duchère

>16h45-17h15 : échanges avec la salle

>17h15-17h30 :

>Conclusion de la journée

Dominique Dron, Commissaire générale au développement durable

## INTRODUCTION GENERALE

**Olivier ROBINET**

*Directeur de l'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE)*

Bonjour à tous. Je suis Olivier Robinet et, en tant que Directeur de l'IFORE, j'ai l'honneur d'ouvrir cette conférence sur la cohésion sociale et territoriale face aux enjeux environnementaux. Le programme est vaste. Avant d'aborder la conférence, je vais dire quelques mots sur l'IFORE dont j'ai pris la direction il y a quelques mois.

L'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE), qui est un service rattaché au secrétariat général du MEDDTL, fête ses dix ans cette année. Comme son nom l'indique, il a été créé avec une vocation de formation aux questions environnementales. Il a également pour mission d'accompagner la mise en œuvre de la Stratégie nationale du développement durable et les décisions du Grenelle de l'environnement. L'action de l'IFORE s'articule autour de trois enjeux fondamentaux :

- l'intégration du développement durable dans les politiques publiques ;
- la gestion écoresponsable des administrations publiques ;
- la facilitation du changement des comportements, des modalités d'action et de gouvernance.

À ce titre, nous développons un certain nombre de modules, notamment un cycle supérieur du développement durable très largement ouvert au niveau interministériel. Je vous invite à vous rendre sur le site de l'IFORE car certains modules peuvent être pertinents dans le contexte de vos fonctions.

Dans le cadre de ses missions, l'IFORE a développé un cycle de conférences intitulé « Pour une culture partagée du développement durable », qui a pour ambition :

- d'explicitier les enjeux fondamentaux du développement durable et d'en promouvoir les valeurs sous-jacentes ;
- d'identifier les grands changements en cours et nécessaires ;
- de mobiliser l'ensemble des parties prenantes.

Nous avons développé ce cycle depuis 2008. Plusieurs conférences ont été organisées sur des sujets très divers, comme les questions d'éthique et de développement durable ou, en début d'année, le télétravail. La prochaine conférence se tiendra le 8 décembre 2011 autour de la responsabilité sociétale

de l'État. Je vous invite à consulter également le site si vous êtes intéressés par ce sujet.

Pourquoi organisons-nous une conférence sur la cohésion sociale et territoriale face aux enjeux environnementaux ? Nous constatons depuis plusieurs années que ce champ de recherche est colossal. Nous y reviendrons dans la première partie de la journée. Il nous semble nécessaire de décroisonner les différents piliers du développement durable et, spécifiquement, les deux piliers qui ont été un peu négligés depuis que le concept de développement durable a été généralisé. Il nous paraît essentiel de décroisonner ces disciplines pour poser un cadre d'analyse systémique permettant une approche globale et intégrée.

Cette question est d'autant plus prégnante qu'actuellement, avec la crise économique mondiale, nous revenons de plus en plus à des postures qui tendent à opposer d'une part les questions environnementales, qui sont perçues comme des contraintes ou des freins au développement économique, et d'autre part celles sur le progrès social. Ainsi, avec les exemples récents de la fiscalité écologique et le retrait de la taxe sur le carbone, deux positions se sont fait face. D'un côté, celle sur les normes environnementales et, de l'autre côté, les emplois, la croissance ou le maintien du pouvoir d'achat des personnes les plus défavorisées. Cependant, de nombreuses contributions récentes montrent que l'opposition entre systèmes sociaux et écosystèmes est une illusion trompeuse et qu'il se produit au contraire un cumul de handicaps en matière d'inégalités sociales et environnementales.

Nous avons travaillé avec deux documents sur cette question :

- la Stratégie nationale de développement durable qui, évidemment, reprend ce constat ;
- le Pacte de solidarité écologique, dont le rapport est paru il y a quelques mois. Il insiste également sur la nécessité de repenser les démarches et l'action publique en prenant mieux en compte les interrelations entre le développement durable et la réduction des inégalités écologiques.

La réduction des inégalités écologiques est donc l'un des grands enjeux du développement durable dans la mesure où elle répond à la fois à un souci de justice environnementale et sociale et à la nécessité de prévenir les dégradations des ressources et des milieux.

Récemment, en début du mois, le *Rapport mondial sur le développement humain* (RMDH), préparé par le Programme des Nations Unies pour le développement, s'est penché sur les liens entre équité et durabilité. Ce rapport fait exactement le même constat et affirme qu'il est urgent de lier équité et durabilité afin de poursuivre les progrès en termes de développement humain. Au début du rapport il est mentionné : « *Il est urgent de lier équité et durabilité, afin de poursuivre des progrès en termes de développement humain* ». De nos jours, de

nombreux débats sur la durabilité négligent l'équité, qui est considérée comme une notion distincte et indépendante. Cette approche est parcellaire et contre-productive. Plus loin dans le rapport, il est mentionné : « *Les populations les plus défavorisées subissent une double charge* : plus vulnérables aux effets les plus larges des dégradations de l'environnement, elles sont aussi confrontées aux menaces sur l'environnement immédiat, dues à la pollution de l'air intérieur, aux eaux polluées et aux déficiences de l'assainissement ».

Le même constat est effectué lors des travaux préparatoires de la conférence de Rio + 20, dans lesquels la question sociale est en tout premier plan de l'agenda.

La conférence de ce jour apparaît complètement à propos dans ce contexte. Elle a pour ambition de :

- décrypter le rôle que jouent les inégalités sociales dans les problèmes environnementaux ;
- inversement, cerner la place des inégalités de situations face aux nuisances, aux risques et aux pollutions dans les dégradations sociales d'existence.

L'inégalité sociale et l'inégalité environnementale peuvent être rapprochées sous plusieurs aspects :

- celui qui vient immédiatement à l'esprit consiste à examiner si les nuisances environnementales sont socialement partagées ou non ;
- le deuxième aspect qui est étudié par les chercheurs est la question de savoir si les impacts environnementaux sont socialement déterminés. Pour parler un peu crûment, les pauvres polluent-ils plus que les riches ?
- la troisième question est de déterminer si les politiques environnementales sont socialement déterminées. L'impact social est-il positif ou négatif lors de la mise en place d'une politique environnementale ?

Ce sujet est extrêmement vaste et il faudrait plus d'une journée pour pouvoir aborder tous ses éléments. Aujourd'hui, nous avons souhaité limiter le champ couvert par les débats à deux aspects essentiels :

- l'accès aux biens et aux services essentiels ;
- les inégalités environnementales et l'exposition aux nuisances.

Deux entrées seront mobilisées en ce sens, d'une part une entrée territoriale et d'autre part une entrée par les politiques.

La journée sera organisée en plusieurs parties. À mes côtés, Salvador Juan aura la tâche difficile de mettre en contexte la question, en présentant les enjeux socio-écologiques et la relation entre l'environnement et les inégalités sociales.

Par la suite, une première partie sera consacrée à l'état des connaissances, avec le point de vue de la recherche. Puis nous aborderons la question des indicateurs croisés pour mesurer les inégalités, à travers notamment le Plan national santé environnement (PNSE) ou l'exemple de la Région Île-de-France.

L'après-midi, nous examinerons des cas pratiques et le renouvellement des politiques publiques. Comment des approches intégrées permettent-elles de répondre au croisement nécessaire entre la Stratégie nationale de développement durable, le Pacte de solidarité écologique, etc. ? Des exemples tirés des Agendas 21 ou liés à la politique de la ville et à la rénovation urbaine seront abordés. La journée sera close par Dominique Dron, Commissaire générale au développement durable.

Avant de conclure, je voudrais mentionner que cette conférence a été préparée par Virginie Bathellier, avec le soutien d'un comité de pilotage auquel participaient Geneviève Besse, Gérard Guillaumin, Céline Brillon du CGDD, Thierry Lavoux et Alain Lecomte du CGEDD. Je tiens à les remercier particulièrement. Je passe la parole à Nathalie Lourdel qui a été chargée d'animer cette journée.

## PRÉSENTATION DE LA JOURNÉE

**Nathalie LOURDEL**  
*Directrice d'AUTREMEN,*  
*Animatrice de la journée*

Bonjour à tous. Je suis Nathalie Lourdel. Je dirige la société AUTREMEN et je vais passer la journée avec vous. L'objectif est que je puisse nouer le lien entre les intervenants et vous. Vous aurez la parole à l'issue de chaque intervention pour les questions rapides. Vous avez vu dans le programme qu'à chaque fois quinze minutes sont prévues pour les échanges avec la salle. Je dois vous préciser également que des actes du colloque seront rédigés. Vous recevrez un courriel qui vous permettra de télécharger tous les échanges qui auront lieu aujourd'hui. La journée est ainsi filmée de façon à pouvoir retranscrire la totalité des interventions.

Sans plus attendre, je vais passer la parole à Salvador Juan qui a la tâche d'introduire le sujet. Salvador Juan est Professeur de sociologie à l'Université de Caen. Il dirige également un master sur les risques et les vulnérabilités sociales et il est auteur d'un livre intitulé *Transition Écologique*.

## **Les enjeux socio-écologiques de la relation environnement - inégalités sociales**

**Salvador JUAN**

*Professeur de sociologie à l'Université de Caen, Basse-Normandie - CERReV*

Au-delà de la pluralité des sens et des malentendus associés au concept de cohésion sociale – que je vais immédiatement préciser –, on peut désigner les grands enjeux de la relation inégalités sociales - problèmes écologiques à travers trois grands thèmes :

1. Les inégalités environnementales plus ou moins déniées pour des raisons à expliciter ;
2. Les conditions structurelles et les mécanismes collectifs générateurs de dégradations environnementales ;
3. D'autres enjeux tels que les politiques de l'environnement qui peuvent – réciproquement – engendrer ou accentuer des inégalités sociales.

### **Avant propos sur la notion de cohésion sociale**

Pour un sociologue, le concept de cohésion a un domaine de définition beaucoup plus large que celui d'inégalités sociales auquel on le réduit souvent. Les organismes politiques l'utilisant lui donnent généralement le sens qui est bien résumé par le Conseil de l'Europe : *la cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation.*

Le sociologue considère que la cohésion sociale désigne ce qui fait que le lien social ne se désagrège pas. Mais si les inégalités sont l'une des principales formes de la décohésion dans certaines sociétés, il en existe d'autres et cet amalgame peut même – si l'on souhaite affiner l'analyse – se révéler trompeur. Par exemple, Athènes et Rome dans l'Antiquité sont des sociétés à la fois très cohésives et fortement inégalitaires car très urbanisées. Inversement, les Celtes ennemis des Romains sont très égalitaristes et extrêmement cohésifs sans doute plus que les Romains mais pas de la même manière : sur le mode plus communautaire.

Même la ségrégation socio-spatiale la plus outrée de nos jours (ou l'absence de mixité socio-ethnique des quartiers) est multivoque par rapport à la cohésion sociale, car elle peut favoriser une sociabilité de gens se ressemblant, au moins au plan des parcours migratoires et de la position sociale, voire de l'entraide

(empiriquement observée dans certains quartiers de relégation sociale comme le célèbre et fort dégradé quartier des Bosquets à Montfermeil) et donc une forte cohésion interne.

La cohésion sociale, qui est l'un des concepts les plus fondamentaux de la sociologie, désigne en réalité un attribut du système social : son niveau d'intégration, c'est-à-dire d'interconnexion des institutions qui le composent. Mais la cohésion sociale d'une société ou d'une population spécifique de type communautaire et relativement homogène (où tout le monde se connaît) soudée par l'identité de destin et le poids des traditions, n'est pas comparable à la cohésion sociale d'une société urbanisée plus individualiste, très peuplée et diversifiée, économiquement développée ; le fondateur de l'Ecole française de sociologie, Emile Durkheim, le précisait déjà voici plus de cent ans.

De fait, le lien social qui est le signe d'une bonne cohésion sociale n'est pas fait, dans les sociétés modernes, que de sociabilité interpersonnelle mais aussi de droits, de sécurité ou de protection sociale, de garanties institutionnelles de l'autonomie des personnes (caisses de retraite, école laïque, services publics) ; plus globalement de tout ce qui donne une bonne « assiette morale » aux habitants.

Dans nos sociétés, qui se trouvent aussi être celles où la conscience écologique est la plus diffusée, la cohésion sociale se maintient par les lois, les dispositifs d'aide sociale mais aussi de manifestation des désaccords – car il n'existe pas de démocratie sans libre expression des conflits d'intérêts et de classe, comme l'écrivait Raymond Aron alors éditorialiste au Figaro –, ce qui signifie aussi conflit entre ceux qui défendent les équilibres écologiques et ceux qui n'ont pas encore compris ou dont l'intérêt bien compris est de s'y opposer. La cohésion sociale dans une démocratie, c'est aussi cette possibilité de conflit ou de controverses, en cela que le conflit rapproche plus qu'il ne divise (comme le précisait Georg Simmel) ; par exemple le conflit autour de la place de l'électronucléaire dans la campagne présidentielle qui commence aujourd'hui en France.

Participent également, à et de cette cohésion sociale, les organisations (administrations, collectivités territoriales, associations, accessoirement les entreprises pour autant qu'elles créent du tissu local, donnent du travail et ne précarisent pas les employés), bref, tout ce qui rend possible la coexistence d'êtres, de professions, de fonctions toujours plus diversifiés et potentiellement inégaux du fait du processus continu de division du travail social et de spécialisation. Tous ces vecteurs institutionnels de cohésion sociale la renforcent

non seulement parce qu'ils peuvent créer du lien social mais aussi parce qu'ils concrétisent et mettent en œuvre les valeurs républicaines les plus surplombantes, ce qui permet la cohabitation multiculturelle et ce qui assouplit les rigidités d'une structure de classes nécessairement hiérarchisée dans une économie de marché.

Ces hiérarchies et inégalités ont un versant environnemental que l'on peut maintenant baliser.

### **Les inégalités environnementales**

Le vocable « Justice environnementale et sociale » est de plus en plus utilisé (en particulier depuis la conférence avortée de Copenhague sur le climat) mais surtout pour revendiquer des logiques compensatoires Nord / Sud en matière de droits à émettre des gaz à effet de serre. Au-delà de la question climatique, les problèmes sociaux que vivent les populations et les pays du Sud se traduisent en problèmes écologiques et réciproquement : les catastrophes sanitaires et environnementales les affectent d'autant plus durement qu'ils sont pauvres et dépendants, hétéronomes. Par exemple, Haïti a été déforesté pour cause de manque de bois de chauffe de ses très pauvres habitants, ce qui conduit à des glissements de terrain et à des coulées de boue ravageuses. Le dernier tremblement de terre, bien que moins violent que ceux du Japon, y a causé d'immenses dégâts matériels et une grande détresse humaine.

Avec le réchauffement climatique se traduisant par la montée du niveau des mers, beaucoup de zones portuaires et d'élevages littoraux ont déjà les pieds dans l'eau. Dans un texte d'*Actu-environnement*, disponible sur Internet, il est rappelé que les populations les plus défavorisées subissent la double peine d'une plus grande vulnérabilité sociale et d'une qualité de la vie fortement dégradée. A moyen terme, ce sont des millions de réfugiés climatiques qui vont venir, pour cause de sécheresse ou de submersion, grossir les agglomérations des arrière-pays.

Mais la question de la relation inégalités sociales – environnement est beaucoup plus complexe et elle concerne, aussi et surtout, les pays les plus riches. En effet, la faiblesse des revenus conduit à toutes sortes de pratiques nuisibles au plan écologique. L'exemple le plus courant est celui de l'achat des aliments aux prix les plus bas en hypermarché ce qui renforce les débouchés des pays où les normes de protection sociale et environnementale ne sont pas respectées. Des produits bon marché qui proviennent également d'une

dangereuse agriculture industrialisée déstructurant aussi ce qu'il reste d'agriculture vivrière au Sud. Consommer à bas prix sur le marché international revient souvent à favoriser indirectement le dumping social et environnemental. Mais de plus en plus d'individus du Nord n'ont pas le choix quant à leurs pratiques alimentaires, encore moins avec la crise.

Si les classes dominantes produisent globalement plus d'impacts écologiques négatifs, on constate aussi l'orientation des classes populaires vers le chauffage électrique – au détriment non seulement des énergies renouvelables mais encore des procédés les moins consommateurs de ressources rares – car les convecteurs sont moins coûteux à l'équipement ; mais cela favorise l'électronucléaire. Enfin, on peut relever l'usage, par la classe populaire, des objets les moins chers qui sont aussi les moins réparables et le plus souvent porteurs de plastiques, donc de pétrole.

Précisons que, en sociologie, on considère généralement que le périmètre de la classe populaire est, outre les chômeurs longue durée paupérisés voire ruinés, celui qui correspond aux catégories de l'INSEE (PCS) ouvriers et employés – à condition qu'il n'y ait pas d'hypergamie, c'est-à-dire de mariages ou de vie avec des membres de PCS supérieures, ce qui est le cas, en gros, une fois sur trois dans l'ensemble de la population active et une fois sur quatre dans les PCS ouvriers et employés. Donc, en évacuant ce quart tiré vers le haut, à peu près la moitié de la population (active et retraités) appartient réellement à la classe populaire aujourd'hui en France. Les classes moyennes et supérieures (dans toute leur hétérogénéité) représentant l'autre moitié de la population résidant en France.

Diverses enquêtes ont montré que c'est chez les membres des classes populaires, qui sont pourtant les plus soumis aux nuisances et qui ont le moins les moyens de s'en affranchir périodiquement, que les opinions sur la qualité de la vie et les exigences de protection de l'environnement sont les plus faiblement marquées. Le bruit près des autoroutes ou des voies ferrées ou la pollution de l'air, sont par exemple systématiquement sous-estimés dans les quartiers périphériques d'habitat social pourtant beaucoup plus concernés que les centres-villes où les classes moyennes et supérieures manifestent plus fréquemment et aisément leur mécontentement. Non pas que les ouvriers et les employés soient particulièrement aveugles ou inconscients de ces enjeux de plus en plus médiatisés ; ils voient parfaitement la poussière noire sur le rebord de leur fenêtre et connaissent le goût de l'eau. L'explication du paradoxe doit être recherchée plutôt dans des mécanismes mentaux du type « faire de nécessité

vertu », la dissonance (comme diraient les psychologues) étant trop forte entre un constat sévère des dégradations et la conscience de devoir les subir par obligation. Le réflexe protégeant de cette dissonance est alors celui du déni de réalité, à l'instar de beaucoup de riverains d'installations dangereuses (usines d'incinération de déchets, zones industrielles avec usines de type Seveso, centrales nucléaires, etc.). La conscience du risque s'accroît à mesure que l'on s'éloigne spatialement des installations et que les emplois ou la manne financière liés à l'activité diminue...

Plus vulnérables socialement et toujours sous la menace d'une délocalisation de l'activité d'autant plus probable que le niveau de technicité est bas, les membres de la classe populaire ont tendance à défendre, ici et maintenant leur emploi et donc les activités bien souvent dangereuses pour leur santé ou pour l'environnement, comme on l'a vu pour les usines d'amiante où les syndicats et les médecins du travail ont longtemps fermé les yeux sur les malades. Il existe donc aussi un mécanisme mental qui relève d'une certaine cohérence. L'adage général qui dit « on ne mord pas la main qui nourrit », ou encore, pour utiliser une expression plus populaire, « on ne crache pas dans la soupe » peut être adapté pour interpréter ce paradoxe, ce qui donnerait : « on ne peut critiquer trop durement ce qui nous fait vivre en nous donnant dignité et indépendance »...

La question de l'emploi est donc au fond de la réticence écologique de la classe populaire. Les industries les plus dangereuses pour l'environnement peuvent être, en particulier dans les régions les plus sinistrées, valorisées dès lors qu'elles apportent des emplois. Mais on aurait tort de s'en tenir aux pratiques et représentations individuelles en oubliant des mécanismes plus impersonnels et collectifs ne relevant pas de l'agrégation des actions personnelles mais de logiques institutionnelles.

### **Des mécanismes collectifs au-delà des pratiques et représentations individuelles**

A l'exception des banlieues « chics », la tendance à s'installer en périphérie, loin des centres les plus riches en aménités urbaines, est, pour les agglomérations françaises, inversement proportionnelle au revenu (les classes moyennes se logent plutôt dans les lotissements périphériques également éloignés). On pourrait presque tracer globalement des cercles concentriques de distance temporelle comme l'INSEE l'a fait récemment pour Paris (*Le Monde*, 05/10/2011). Plus le temps de trajet au centre augmente, plus diminue le revenu

et, généralement, la position de classe. C'est pourquoi les ZUS ou des indicateurs tels que le retard scolaire et l'espérance de vie des populations coïncident avec ces *chronocartes* où l'on voit que Grigny - La Grande Borne (connue pour ses blocs courbes en bordure de l'A6) et Clichy-Montfermeil (où se situe le fameux quartier des Bosquets) sont au même niveau temporel d'accès à Paris-centre que Lille ; ou que Trappes (Les Merisiers) est à la hauteur de Bruxelles. Certes, Paris n'est pas nécessairement un objectif quotidien pour tous les Franciliens mais, en règle générale, on peut dire – et cela concerne aussi les classes moyennes – que ce qui est gagné en espace résidentiel d'autant plus confortable du fait que les prix déclinent avec la distance aux centres historiques est perdu en stress temporel dû au transport motorisé et perdu en moindre qualité de vie dans la semaine (récupérée, mais en partie seulement, le week-end).

Cependant, la conséquence de l'étalement urbain n'est pas que temporelle : elle est également environnementale. L'étalement urbain multiplie les trajets motorisés d'ailleurs plus pour toutes les activités du hors travail que pour les raisons professionnelles elles-mêmes. Comme le précise une étude de 2007 du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, la part représentée par le travail dans la mobilité motorisée reste stable depuis 25 ans, voire décline légèrement ; alors que l'usage de la voiture pour tous les autres motifs (loisirs, achats et divers) augmente cinq fois plus vite. Les émissions personnelles de gaz à effet de serre – directes ou indirectes (pollutions grises) – sont fortement liées à la position sociale pour cette raison du fait de la contrainte automobile ; les classes supérieures urbaines, inversement, se paient souvent le luxe de vivre sans voiture, d'où les résistances populaires à la taxe carbone. Outre le stress temporel, les classes populaires et moyennes doivent donc s'équiper beaucoup plus souvent de plusieurs voitures par ménage. Selon les fiches thématiques « Transport » de l'INSEE, la multimotorisation atteint de nos jours 36% de l'ensemble des ménages (elle était de 16% en 1980) mais avec d'importantes disparités : 30% des ménages urbains de moyennes ou grandes villes, 40% dans les petites villes et près de 50% en zone rurale. Elle dépasse 60% pour l'ensemble des couples ayant un ou des enfants. Elle concerne très largement la classe populaire.

L'étalement urbain, c'est aussi du déclin de la biodiversité du fait des espaces verts asphaltés ; de sorte que, avec la pollution, de l'air et les ressources qu'il fait

consommer, il intervient dans les trois grandes crises écologiques. L'aménagement zoné de l'urbanisme fonctionnaliste est corrélé à l'étalement urbain. Les standards internationaux et les intérêts – tant ceux du secteur des pétroliers ou de l'automobile que ceux du BTP – les diffusent sur l'ensemble de la planète ; ils sont donc les causes fondamentales de ces conséquences écologiquement négatives.

Par ailleurs, cet urbanisme fonctionnaliste sonne également le glas des paysages urbains et périurbains, de plus en plus monotones, que les mêmes enseignes commerciales signalisent. Enfin, il rend inanimé, désert à certaines heures et donc potentiellement insécurisant, les zones que fréquentent le plus les membres de la classe populaire : blocs, bétons fragiles, zones commerciales et allées désertes de l'actuelle classe populaire contrastent avec les quartiers populaires anciennement animés et ce que certains îlots des centre-villes peuvent encore conserver d'animation.

Selon le spécialiste Jean-Pierre Orfeuil, « l'automobile, et surtout la multimotorisation des foyers dans la partie centrale du cycle de vie, est le moyen de choix d'un type d'habitat, avant d'être un moyen de transport »<sup>1</sup>. Il a raison ; nous ajouterons seulement que ce type d'habitat est socialement institué par des logiques diverses, tout comme la consommation de voitures est encouragée et défiscalisée au kilomètre. De plus, le terme « choisi » n'est peut être pas le plus adapté quand on sait que ce type d'habitat n'est pas toujours un choix et que globalement l'éloignement aux centre – villes est inversement proportionnel au revenu. La classe populaire, en particulier les ouvriers franciliens dépasse désormais les professions intermédiaires et les cadres supérieurs quant à la distance moyenne parcourue chaque jour. Les ouvriers parcourent aussi la plus grande distance par déplacement motorisé : 7,4 km (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - IDF, 2008).

A l'opposé, les classes moyennes et surtout supérieures en Europe décidant d'habiter des quartiers ou villages fermés (des ghettos de riches nommés *gated communities*), désormais assez nombreux en France, engendrent aussi des effets environnementaux soit par altération des paysages urbains (enclaves et

---

<sup>1</sup> Cf. « L'automobile en France: comportements, perceptions, problèmes, perspectives », [http://www.ville-en-mouvement.com/interventions/Jean\\_Pierre\\_Orfeuil.pdf](http://www.ville-en-mouvement.com/interventions/Jean_Pierre_Orfeuil.pdf)

rues de murs aveugles en formes de corridors) soit par étalement urbain maximal engendrant une très grande pression circulatoire.

**Enfin, il existe divers autres enjeux de réflexion** que j'évoque rapidement pour terminer.

Outre le poids des dépenses pour le transport qui touchent plus fortement – en valeur relative mais aussi en valeur absolue – surtout les plus bas revenus, l'inégalité sociale se perçoit aussi dans les dépenses énergétiques qui diminuent plus vite pour les classes supérieures que pour la classe populaire (*Insee Première*, n° 1315 - Octobre 2010).

Au niveau des enjeux sanitaires – et de ce que l'on nomme désormais la « santé environnementale » –, les *sociopathologies* de nature professionnelle associent fortement la position sociale et la niche écologique. On sait par exemple que les ouvriers meurent beaucoup plus du cancer que les cadres et que l'âge moyen auquel on contracte cette maladie désigne de manière très significative les moins âgés dans la classe populaire (Ventelou, INSERM-CNRS / OFCE) mais on sait moins que les ouvriers du nord de la France meurent quatre fois plus de cancer que les ouvriers de Corse, la concentration des industries les plus polluantes et l'inertie des pathologies minières expliquant le phénomène. Les mésothéliomes liés à l'amiante sont encore plus localisés et les registres ou les atlas des cancers, là où ils existent, montrent que certaines communes (par exemple en Alsace) ont trois ou quatre fois plus de cancers que leurs voisines du même département, ce qui rend assez irrationnelle, voire stupéfiante, l'explication encore dominante par les gènes ou la cigarette...

Par ailleurs, à l'instar des nuages radioactifs qui auraient contourné nos frontières, la pollution de l'air ne semble pas atteindre vraiment nos poumons en France... Néanmoins, dans un pays comparable, les États-Unis, des études portant sur de grandes populations suivies individuellement donnent un résultat très significatif : on trouve un net excès de mortalité cardiorespiratoire et par cancer pulmonaire dans les villes les plus polluées par rapport aux moins polluées.

D'autres enjeux de réflexion, en apparence plus éloignés de ce que l'on nomme la cohésion sociale, articulent nos deux thématiques, en particulier le fait que *les nécessaires politiques de l'environnement peuvent accentuer certaines inégalités sociales*. Par exemple, le Conservatoire du littoral fait évacuer, à juste

titre au plan écologique, les très populaires cabanons installés sur les dunes ou en zone protégée (depuis quelquefois plusieurs générations) mais s'interroge aussi sur le processus de renforcement indirect, par là même, des privilèges des classes supérieures ou de la « Jet set » qui, elle, peut se payer du front de mer légitime en dur, ou encore des îles privées. A plus long terme, c'est bien entendu ces lieux de villégiature de luxe qui seront les mieux protégés de l'élévation du niveau de la mer par le coûteux renforcement des digues, ce qui conduira à éroder encore plus fort le reste du domaine public, en particulier les littoraux où sont ces cabanons. Globalement et pour donner, en forme d'inventaire incomplet, quelques autres et derniers exemples d'effet pervers des politiques environnementales, on peut dire que :

- les enclaves de protection environnementale telles que les terrains du Conservatoire du littoral, les Parc naturels ou les zonages écologiques engendrent involontairement des hausses des prix sur les terrains jouxtant ces territoires ;

- la pêche côtière la plus régulièrement contrôlée et sanctionnée est la pêche artisanale, non pas la pêche industrielle qui ravage le plus les fonds marins ou les espèces protégées telles que les baleines ;

- il est de notoriété publique que ce sont les classes moyennes et supérieures qui bénéficient le plus des crédits d'impôts ou des chèques liés à l'équipement écologique des logements ;

- à terme, les effets du changement global sur le littoraux engendreront de nouvelles inégalités : les pays le plus pauvres – mais aussi les régions côtières les moins densément peuplées des pays riches – n'ayant pas les moyens d'élever et d'entretenir les coûteuses digues de protection seront plus vite submergés, tout comme on a récemment délesté le trop-plein d'eaux du côté des quartiers populaires de Bangkok pour mieux protéger les quartiers d'affaires. Etc.

Dans la vie des organisations, brandir une menace externe renforce la cohésion interne. On pourrait fantasmer la même chose pour l'environnement mais le problème est que c'est nous, pays riches, qui créons cette extériorité de la menace et que nous ne sommes pas assez ressemblants dans nos options et nos intérêts pour resserrer nos rangs.

J'arrête pour laisser de la place aux questions et aux autres intervenants, en vous remerciant de votre attention et non sans évoquer l'inégalité la plus

fondamentale, l'infériorité structurelle des générations futures face au présent, car la cohésion sociale se joue ici et maintenant, tout comme notre surendettement collectif ou budgétaire qui, en tant que gage sur l'avenir, affaiblit encore plus les marges d'action des générations futures en les écrasant sous le poids de la dette.

A mes yeux, le principal enjeu de cette journée est de déboucher sur une réflexion susceptible de proposer des politiques de l'environnement réduisant simultanément les inégalités sociales tout en créant des emplois, en particulier dans la classe populaire, ce qui n'est envisageable que par des réformes de structure prenant en compte les tensions et contradictions ici évoquées.

Pour aller plus loin (dernier ouvrage paru) : *La transition écologique*, S. Juan, Eres, 2011

### **Nathalie LOURDEL**

Merci pour cette introduction. Je vais inviter pour le premier volet de cette conférence, intitulé « État des connaissances et mise en perspective, le point de vue de la recherche », Gérard Guillaumin, qui va nous présenter les approches en France sur les interfaces entre les inégalités sociales et environnementales. Gérard Guillaumin travaille à la direction de la Recherche et de l'Innovation au sein du ministère de l'Écologie, du Développement durable, du Transport et du Logement (MEDDTL).

## ÉTAT DES CONNAISSANCES ET MISE EN PERSPECTIVE

### *Le point de vue de la recherche*

#### **Les approches en France sur les interfaces inégalités sociales et environnementales Synthèse des programmes de recherche lancés par le MEDDTL et le PUCA**

**Gérard GUILLAUMIN**  
*MEDDTL/CGDD/DRI*

Tout d'abord, je voudrais remercier l'IFORE de nous permettre de présenter les travaux de recherche menés par le ministère.

En effet le service de la recherche (de l'ancien Ministère de l'Ecologie) et le PUCA (de l'ancien Ministère de l'Equipement) avaient lancé en 2003 un appel à proposition de recherche sur le thème « Politiques Territoriales et Développement Durable » qui comportait 4 axes de recherches dont un sur « **les inégalités écologiques** » .

Sujet peu abordé par la recherche, il était souhaité dans l'Appel à Proposition de recherche de 2003 de mettre en évidence les interfaces entre enjeux sociaux et environnementaux avec deux entrées :

- la première par les territoires pour mieux analyser le cumul des handicaps (sociaux, économiques, environnementaux...)
- l'autre par les politiques publiques en recherchant les effets croisés des politiques sociales sur la qualité de l'environnement et des politiques environnementales sur les coûts et bénéfices sociaux.

De la consultation de 2003 seuls quatre projets ont été sélectionnés :

- Pour un renouveau urbain : gestion des héritages et inégalités ; difficultés sociales et risques environnementaux en Seine-Saint-Denis, 1850-2000, (*Laurence Lestel et Anne-Cécile Lefort-Prost CNAM CHDT, Paris*)
- L'impact des inégalités écologiques dans le bassin d'habitat de Dunkerque (*Sabine Kazmierczac, CRESGE, Lille*)
- Marges urbaines, re-développement et gouvernance multi échelles (*Georges Gay, Université de Saint-Étienne*)

- Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situations et de l'action publique (*Lydie Laigle*, CSTB)

Devant le peu de réponse, un appel complémentaire, lancé en 2005 a réintroduit la thématique « des inégalités écologiques » en y ajoutant une autre notion celle de « **la vulnérabilité des territoires** » avec trois nouvelles demandes:

- une analyse des critères permettant d'évaluer la vulnérabilité des territoires
- une analyse des critères permettant d'évaluer la qualité (ou la non qualité) écologique, environnementale et patrimoniale des territoires
- une analyse des capacités des acteurs des territoires à s'adapter à cette vulnérabilité et à gérer ces espaces vulnérables

Cette fois les réponses furent plus nombreuses (une vingtaine) et 10 projets ont été sélectionnés :

- Atteintes environnementales et dynamiques de vie en milieu urbain. Quels critères d'évaluation pour quels projets de territoires ? (*Lydie Laigle*, CSTB)
- Analyse des critères de vulnérabilité des espaces anthropiques en zone rurale, littorale et urbaine. Le cas des landes du Cragou, des marais côtiers de Séné et de l'agglomération de Rennes (*Jean-Michel Lebot*, LARES, Université de Haute-Bretagne)
- Inégalités écologiques dans les marges urbaines des territoires littoraux (*Philippe Deboudt*, UFR de Géographie et Aménagement, Université de Lille 1)
- Élaborations de savoirs croisés sur les inégalités environnementales en contexte urbain et développement durable (*Isabelle Roussel*, APPA, Nord-Pas-de-Calais)
- Effets spatiaux des politiques environnementales urbaines (*Marguerite Rigaud*, Fondation des villes)

- Vécu environnemental et qualité de vie en région Île-de-France. Une approche exploratoire des inégalités environnementales (*Guillaume Faburel*, c.r.e.t.e.i.l., Université Paris 12 Val-de-Marne)
- Émergence et rôle des processus participatifs dans la protection des espaces naturels et agricoles périurbains sous forte pression foncière (*Jean-Louis Zentelin*, Centre Pierre Naville, Université d'Évry)
- Vulnérabilité socio-économique des espaces urbains : cadre conceptuel, mesure et application à l'Île-de-France ( *Aïcha Ouharon*, LED, Université Paris 8 et CIRED UMR 8568)
- Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Action publique locale et perceptions des inégalités écologiques (*Patrice Melé, François Bertrand, Laurence Rocher*, CITERES UMR 6173, Université François Rabelais, Tours)
- Les inégalités spatiales face à l'environnement : analyse économique et application à l'aire urbaine rennaise sur la base d'un système d'information géographique (*Marc Baudry*, CREM UMR CNRS 6211, Université Rennes 1)

Tout ce que je vais développer maintenant est le résultat de discussions avec Evelyne Lemercier du PUCA qui a co-piloté avec moi ce programme de recherche et discussions avec Corinne Larrue la Présidente du Conseil Scientifique de ce programme qui, sur ce thème des inégalités écologiques, a fait beaucoup d'interventions.

Le premier constat est que les réponses provenaient de disciplines très diverses avec des approches soit économiques (projets d'Aïcha Ouharon, de Marc Baudry) soit géographiques (projets de Mele) soit historiques ( projet Laurence Lestel) etc. mais le plus souvent les réponses étaient mixtes : socio-économiques, écolo-géographique, psycho-environmentaliste, etc. certaines équipes étaient elles-mêmes **interdisciplinaires**, (projet Philippe Debout) ce qui n'a pas été sans mal au démarrage du travail car l'écologue, le juriste, l'économiste, le sociologue, le géographe urbaniste essayaient déjà de s'entendre sur le sens même du mot : inégalités écologiques.

En effet, la première difficulté des inégalités écologiques c'est bien sa **définition**.

« Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde » disait Camus. Pour les inégalités écologiques nos chercheurs ont essayé de préciser ce concept.

Les travaux ont mis en évidence autour du terme inégalités écologiques les approches anglosaxones d'injustices environnementales, ou de disparités socio-environnementales de l'approche de l'hygiénisme du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Et, comme le souligne Corinne Larrue « si dans les années 60, jusqu'aux années 90, l'environnement cheminait plutôt seul, sans être accompagné de la dimension sociale (on parlait alors de protection de la nature, de pollutions, de qualité de vie – bruit , aménités environnementales, etc..) , en fait c'est la montée en puissance du développement durable qui va conduire à mettre en exergue une approche anthropo-centrée de l'environnement et à croiser les questions sociales et environnementales en tant qu'enjeux des politiques sociales et des politiques environnementales La notion de développement durable ouvre ainsi une nouvelle perspective qui est liée à l'introduction de l'homme dans toutes les thématiques environnementales. Cela conduit à s'interroger sur le lien entre dimension sociale et questions environnementales ».

**Lydie Laigle** dans son premier travail a tenté de définir la notion d'inégalités écologiques par « une inégalité d'exposition à des risques (naturels, industriels, technologiques) à des pollutions et nuisances, et une inégalité d'accès à des aménités environnementales ». Dans la deuxième recherche du programme LA précisera davantage cette notion et la replacera par rapports à des fondamentaux philosophiques et sociopolitiques entre deux approches majeures (l'une anglo-saxonne et l'autre des pays de l'Europe continentale).

Le travail d'**Isabelle Roussel** va s'appuyer sur la notion de justice environnementale très présente aux Etats Unis « La justice environnementale qui émergea aux Etats-Unis à la fin des années 1970 et au début des années 1980, est une notion d'abord liée à un mouvement social luttant au niveau local pour la prise en compte des inégalités environnementales dans les décisions d'aménagement et notamment dans les choix d'implantation d'équipements pollueurs »

Les travaux du programme, sans aboutir à une définition des inégalités écologiques ont néanmoins permis de resserrer le champs des notions dans lequel elles s'inscrivent.

Une autre avancée du programme inégalités écologiques concerne **la mesure** de ces inégalités :

Mesurer les inégalités, les quantifier c'est aussi une façon de les caractériser, de tenter par une autre méthode de s'approcher d'une définition.

**Guillaume Faburel et Sandrine Gueymard** ont testé des indicateurs permettant de constater des inégalités environnementales en Région Ile de France. Plus précisément il s'agissait de compléter une approche statistique conventionnelle par des enquêtes qualitatives de vécu environnemental. Sur le plan méthodologique l'équipe a construit deux typologies multicritères :

- une typologie environnementale avec des indicateurs de ressources (en terme d'espaces verts, de plans d'eau, etc.) et avec des indicateurs de handicaps (pollution de l'air, bruit, zones inondables, etc.)
- et une typologie sociale (revenus par habitant, taux de chômage, CSP, statut d'occupation des logements, etc).

Le résultat du croisement de ces deux typologies fait apparaître une corrélation entre les communes qui appartiennent à un contexte environnemental bon et celles qui appartiennent à l'ensemble des communes aisées (45,5 %) à l'inverse (c'est-à-dire les communes avec un mauvais environnement et défavorisées socialement, on constate à peu près le même % (50%).

Après cette première étape de travail statistique conventionnel, la deuxième partie du travail a consisté en la mise en place d'enquêtes par questionnaires pour recueillir le ressenti, « le vécu » des habitants (600 questionnaires dans 6 communes Ile-de-France significatives).

Certains résultats de cette deuxième partie du travail vérifient ceux obtenus par l'approche conventionnelle au niveau régional.

D'autres résultats vont plutôt être en discordance avec ceux de l'approche conventionnelle :

exemple 45 % des habitants des communes de bonne qualité environnementale ne sont pas pleinement satisfaites de leur environnement et 41% des personnes qui sont très satisfaites de leur environnement n'habitent pas dans les communes de bonne qualité environnementale ... certes c'est un exemple extrême, mais l'approche par le « vécu » des habitants permet de nuancer certaines « évidences statistiques » et par là oblige aussi à réinterroger la méthodologie choisie, les indicateurs existants, les articulations des échelles (quartiers, communes, région) , etc.

Autre tentative de mesure , cette fois par un économiste **Marc Baudry** qui s'est appuyé sur la méthode des prix hédoniques : pour simplifier très grossièrement c'est d'essayer de mesurer les caractéristiques environnementales (aménités et/ou nuisances) dans la formation des prix immobiliers. On a donc à faire à un travail d'économiste plutôt classique avec construction de modèles théoriques suivi d'un travail de vérification d'hypothèse sur un cas particulier, en l'occurrence Rennes Métropole.

Dans le prix d'un logement l'équipe va mettre en évidence deux notions : l'une liée à la qualité intrinsèque du logement (ex : surface habitable, niveau de confort, etc.) l'autre liée à la qualité du service logement (c'est-à-dire l'environnement général du bien immobilier : distance à des sources d'aménités ou de nuisances environnementales, offres de transport publics, mais aussi services, etc.).

Pour le cas de Rennes, une des composantes retenue pour l'indice de la qualité du service logement fut la qualité paysagère (donc là aussi travail interdisciplinaire entre des économistes et des géographes).

Les résultats de la recherche montrent par exemple que la composante paysagère de l'indice service logement ne connaît pas de variations sensibles en fonction du niveau de revenu de l'acquéreur ou dit autrement les inégalités de revenu ne se traduisent pas en inégalité face à la qualité paysagère (du moins pour le cas de Rennes).

Une autre analyse utilisant également la méthode des prix hédoniques, réalisée par **Sabine Kazmierzac**, a été réalisée sur la zone de Dunkerque. Les résultats montrent que si la présence de certains équipements ont des incidences sur les prix fonciers et immobiliers, en revanche la pollution industrielle ne semble avoir aucune incidence sur ces valeurs, car elle apparaît trop liée à l'histoire du peuplement et du développement industrialo-portuaire de Dunkerque. S. Kazmierzac conclut ainsi « l'estimation hédonique est statique et utilitariste. Elle s'adapte donc assez mal à l'évaluation de caractéristiques subies et inscrites dans un processus historique. Elle montre néanmoins la nécessité d'appréhender de manière globale les faits sociaux et environnementaux ».

Autre particularité de certaines recherches portant sur les inégalités écologiques c'est leur entrée par la **vulnérabilité des territoires** : autre approche qui va s'appuyer sur la fragilité de certains territoires géographiques (comme par exemple le littoral, les villes, la montagne) face aux changements globaux (par ex du changement climatique).

C'est le cas du projet porté par **Laurence Rocher, Patrice Mélé et François Bertrand** « le changement climatique révélateur des vulnérabilités territoriales » projet qui s'est appuyé sur un cas urbain la communauté urbaine de Lyon, un exemple littoral l'île de Ré et un territoire montagnard Villars de Lens .

Les résultats montrent que le changement climatique a mis en évidence deux logiques :

- un facteur d'accentuation des vulnérabilités existantes , c'est le cas de Villars de Lens où le risque économique de diminution de l'enneigement avec le changement climatique est dilué parmi d'autres vulnérabilités (concurrence entre les stations de ski, ouverture de nouvelles stations dans les pays de l'est, et changement des comportements touristiques) c'est le cas également de l'Île de Ré où la fréquentation intense du littoral accentue l'érosion en bord de mer.
- En revanche pour le Grand Lyon le Changement Climatique a déclenché une volonté d'évaluation de la vulnérabilité (ressource en eau, pics de chaleur, inondations) et de l'anticiper par des outils comme le plan climat territorial.

Ces vulnérabilités ont mis en évidence des inégalités entre les territoires, inégalités en terme de capacité d'évaluation des problèmes et inégalités en terme de capacité d'action (adaptation).

Un autre travail portant également sur le littoral c'est celui de **Philippe Debout** « inégalités écologiques dans les marges urbaines des territoires littoraux ». Ce travail très interdisciplinaire, dont nous avons déjà parlé des difficultés au début, s'est intéressé aux inégalités écologiques, non pas sous l'angle des risques ou des nuisances, mais sous l'aspect accès aux aménités environnementales (vue sur mer, accès au rivage, accès aux espaces de nature) par le foncier et par les usages.

Ainsi on constate une inégalité d'accès au marché foncier lié à l'accroissement de la valeur des biens immobiliers selon leur proximité au littoral. En terme d'usage les situations sont très souvent conflictuelles entre les attentes de différents groupes sociaux : demande de protection, demande d'habitat résidentiel, demande de loisirs, d'activités touristiques, etc. – les terrains d'étude portaient sur la Côte d'Opale et Marseille. Une autre caractéristique de cette recherche est de s'être penchée sur les inégalités écologiques et les politiques territoriales. La recherche montre bien la difficulté du choix d'indicateurs pour prendre en compte la nature et les inégalités socio-spatiales et le peu d'adaptabilité des documents de planification à prendre en compte ces inégalités écologiques.

### **Conclusion :**

cette notion d'inégalité écologique est une notion encore trop peu abordée par les chercheurs. Elle est également assez absente des politiques publiques, pourtant c'est une notion typiquement développement durable car elle se trouve à la croisée des préoccupations environnementales, sociales et économiques composantes qui elles mêmes interagissent entre elles. C'est une notion globale qui s'applique très bien aux territoires et à différentes échelles tant au niveau micro (ex des ZUS dans les quartiers en difficultés) qu'au niveau macro (ex de la Région Ile de France).

La plupart de nos recherches ont abordé les inégalités écologiques plutôt par l'entrée de l'environnement et des territoires, particularités de notre ministère, et sans doute pas assez par l'entrée « sociale ». Il faut sans doute aujourd'hui aller

plus loin que nos appels à proposition de recherche de 2003 et 2005 et peut être envisager de lancer des recherches sur cette thématique en partenariat avec d'autres ministères (solidarité et cohésion sociale, travail, emploi, santé) ?

La recherche par ses tâtonnements et ses avancées nous ont montré que « les inégalités écologiques » était une notion complexe. Mais comme l'affirme Edgar Morin « la complexité n'est pas la complication »

Merci de votre attention.

**Nathalie LOURDEL**

Merci beaucoup de ce panorama de la recherche. Pour aller plus loin, j'invite Lydie Laigle à nous rejoindre. Elle va nous présenter les inégalités écologiques en milieu urbain, avec des exemples pris aux États-Unis et en France. Elle est directrice de recherche au CSTB et enseignante à l'École des Ponts-ParisTech.

**Inégalités écologiques en milieu urbain :  
Genèse d'une notion et exemples de mobilisation des acteurs  
dans deux pays (États-Unis, France)**

**Lydie LAIGLE**

*Directrice de recherche au CSTB,  
Enseignante à l'école des Ponts-ParisTech*

Merci beaucoup. Je n'ai pas fait de PowerPoint parce que j'ai pris le parti de vous brosser un panorama sur les grandes idées que nous avons brassées pendant plusieurs années. Mon intervention propose trois parties.

La première consiste à rappeler un peu ce que Gérard a souligné, à savoir quels sont finalement les fondements philosophiques de la notion d'inégalités écologiques. Car ces fondements éclairent la façon dont sont appréhendées les inégalités écologiques à travers les cultures, les contextes sociopolitiques. Ce qui est une façon de donner une vision des différentes définitions, des différents contenus de la notion.

La seconde partie sera consacrée aux éléments essentiels tirés d'une recherche menée à Lille. Je résumerai rapidement les principaux résultats de cette recherche. Ils montrent que dans le cadre de la régénération urbaine des friches, même si l'action publique a toutes les bonnes intentions de lutter contre la vulnérabilité des territoires, elle peut contribuer à produire des inégalités écologiques, du fait de la complexité des effets en chaîne et de l'ambiguïté de l'intervention sur ces inégalités. Quand bien même nous penserions les résoudre, nous pouvons en générer et les renforcer. C'est là la difficulté de l'analyse pour les chercheurs, mais ce qui en fait aussi l'intérêt.

Enfin, je vous donnerai à voir un dernier cas que j'ai étudié très récemment moins conceptualisé sur le plan intellectuel, mais qui me paraît très intéressant. C'est le cas de l'adaptation au changement climatique. À l'échelle internationale et locale, c'est un sujet qui devient extrêmement important du point de vue des inégalités écologiques.

**Premier axe d'analyse : le fondements de la notion d'inégalités écologiques**

Pour appréhender cette notion, je propose non seulement de croiser la dimension environnementale avec la dimension sociale, mais aussi de revenir sur les façons de penser **le rapport environnement et société et le rapport justice et inégalités.**

Un point important sur le premier aspect est de bien voir que l'environnement est une production de la société. C'est bien la façon dont les sociétés bâtissent leur rapport à l'environnement qui contribue aussi aux manières de le transformer.

Dans les fondements de la conception anglo-saxonne, la préservation de l'environnement est très importante. La grandeur et la force de la nature sont reconnues et constituent un des fondements de la société. Les sociétés se constituent dans ce rapport à un environnement omniprésent. C'est en respectant la puissance de la nature et l'intégrité environnementale que l'on bâtit la société.

Lydie LAIGLE, 2011, Rapport pour le PUCA, « Amérique du Nord, Europe du Sud, Europe du Nord : quelles conceptions et mise en œuvre de la durabilité à Vancouver, Lisbonne et Stockholm ? », 24 Janvier 2011, DGALN, rapport final 238 pages.

Dès l'Indépendance de 1786, les Américains perçoivent l'enjeu identitaire que représente pour eux la nature : vivre en bonne harmonie avec elle est la condition pour avancer dans l'édification d'une identité et d'une société. A la différence des européens qui fondent le rapport à la nature d'une manière solitaire, méditative et nostalgique, les américains au XIX<sup>e</sup> siècle sont amenés à s'appropriier la nature, à composer avec elle, pour bâtir leur devenir collectif. Si les européens héritiers de la philosophie des lumières et de la constitution de la citoyenneté peuvent maintenir une relation d'extériorité à la nature, les colons américains ne peuvent éviter de se confronter à elle pour constituer leur société<sup>2</sup>. Ce rapport à la nature à travers lequel l'homme peut bâtir son avenir sur un continent nouveau imprègne la philosophie anglo-saxonne américaine de l'environnement.

On retrouve des conditions analogues d'émergence d'une philosophie de l'environnement sur des continents, tel que la Scandinavie, qui se sont urbanisés très tard et où l'homme a du vivre pendant de nombreux siècles en lien direct avec la nature. Des philosophes scandinaves de l'environnement, tel Arne Naess, ont exprimé des thèses analogues vis-à-vis de la nature : « *plus notre conscience de faire partie de la nature est profonde, plus nous pouvons pleinement exister en ayant juste un profond respect pour elle. Les parties de la nature sont des parties de nous-mêmes. Nous devons concevoir les besoins vitaux des écosystèmes et des autres espèces comme nos propres besoins* »<sup>3</sup>.

Le maintien d'un rapport harmonieux avec la nature renvoie donc à l'un des fragments constitutif de l'identité humaine : « l'homme, ayant perdu une certaine immédiateté à la nature, se serait aussi dénaturé ; plus encore que le devenir de la nature, c'est l'évolution de l'homme qui est au cœur du problème » (Dalsuet, A, 2010, p.12). Dans les philosophies américaines et scandinaves de l'environnement, l'homme et la nature seraient ainsi liés par une communauté de destin. De ce fait, l'opposition entre l'homme, la nature et la société est moins présente que sur le vieux continent européen.

Un autre aspect de la littérature anglo-saxonne est l'idée de résilience (Holling, 1973, de l'université de Vancouver). Selon Holling, il existe un rapport interactif entre les systèmes sociaux et les écosystèmes naturels, car la société

<sup>2</sup> Dalsuet, A., 2010, *Philosophie et écologie*, Editions Gallimard, 224 pages, Paris.

<sup>3</sup> Naess, A., 2008, *Écologie, communauté et style de vie*, collection « dehors », Editions MF pour la traduction française, p. 34-35. Pour l'édition originale : *Ecology, community and lifestyle*, traduit du norvégien et édité par David Rothenberg, 1989. Rappelons que Naess est l'un des pères fondateurs du mouvement de l'écologie profonde.

transforme l'écosystème naturel : l'activité humaine transforme le milieu dans lequel l'homme vit.

Cette pensée anglo-saxonne qui se rapproche sur certains points de la philosophie scandinave, met aussi l'accent sur le rapport subjectif de l'individu à la nature, de la société à l'environnement. Le rapport subjectif que l'individu a avec la nature peut être le fondement de son rapport aux autres hommes, tel qu'un des courants de la philosophie scandinave, la *deep ecology*, l'écologie profonde (Naess, 2008), se la représente. Finalement l'homme se conçoit dans le monde qui l'environne comme une partie de l'écosystème naturel. Il est une partie du monde, qui constitue un tout, une partie du monde au même titre que les espèces naturelles.

Cela amène à mettre en évidence, à travers la notion d'inégalités écologiques, ce que nous avons un peu oublié en France ou en Europe : il y a un rapport anthropologique et sociétal de l'homme à la nature qui l'environne. Cette idée est reprise par la composante anglo-saxonne et scandinave de la conception du développement urbain durable, qui souligne justement que c'est dans le rapport à l'environnement que se constitue la capacité de l'être humain et des sociétés à satisfaire leurs besoins à l'heure actuelle sans compromettre ceux des générations futures.

A contrario, il y a deux siècles, dans la conception latino-européenne, devant la toute-puissance de la nature, nous n'avons pas cherché à la préserver, mais selon notre esprit rationaliste nous avons cherché à la dominer. Cela nous a conduit à la définir par ses composantes physiques et son fonctionnement systémique.

Cette vision nous a amené, dans les années 1970, à considérer l'environnement comme un ensemble de contraintes et de limites ; c'est-à-dire un système physique avec lequel nous entretenons un rapport d'extériorité.

Du fait que nous sous-estimons ce rapport subjectif à l'environnement, nous mettons en avant à travers la préservation environnementale, le fait de gérer des risques. La conception des inégalités écologiques se construit à travers l'impact de l'activité humaine sur l'environnement qui est considéré comme extérieur à l'individu. C'est une notion d'inégalités écologiques qui est liée à l'exposition aux risques de l'individu à l'environnement.

Le point important, c'est que la conception de développement durable prend place dans cette évolution de la pensée des rapports environnement-société. La notion de développement durable met l'accent, dans ce cas, sur l'impact de l'activité humaine et du développement sur l'incapacité de l'environnement à se régénérer, et met au second plan le rapport subjectif de l'individu aux ressources du territoire. L'intérêt de cette conception est qu'elle reconnaît que si les individus sur-utilisent les ressources d'un autre territoire, nous allons avoir des

problèmes de solidarité territoriale et d'équité territoriale et générationnelle (voire de « dette écologique »). Ce sont des problèmes de développement durable qui font le lien entre l'environnement et la société.

Le second aspect est que cette notion d'inégalités écologiques conduit à penser au *rapport entre justice et inégalités*.

Nous avons les deux approches. L'approche par la justice est plus anglo-saxonne, Les injustices environnementales, notamment aux États-Unis, ont été démontrées par le fait que les populations afro-américaines étaient situées près des sites de pollution, que certaines mères de familles afro-américaines mettaient au monde des enfants atteints de malformations, que le taux de cancer chez elles était plus important, etc.

On a ainsi mis en évidence une certaine forme de discrimination ethnique dans l'accès à l'environnement : la discrimination environnementale touchait des populations ethniques et sociales défavorisées.

Dans cette démonstration de l'injustice environnementale, il y a deux points importants. Elle a été faite par le biais d'indicateurs et aussi par le biais d'une mobilisation de la société civile et scientifique, des fondations caritatives. Cela a donné lieu à un mouvement civique auquel l'action publique a répondu en prenant des mesures législatives, comme le *Civil Act*. C'est par la mobilisation locale, citoyenne, que l'action publique a pris ce problème en compte.

Cela constitue une production politique intéressante puisque que c'est la mobilisation citoyenne et scientifique qui fait prendre des décisions législatives. Dans la conception européenne ou latino-européenne, nous traitons les inégalités d'accès et l'action publique est compensatrice. Elle compense des inégalités sociales, symboliques, d'accès à des conditions de vie, du logement, etc.

De ce fait, le rôle que l'action publique peut avoir vis-à-vis de ces inégalités écologiques va être complètement différent. Les effets en chaîne qui caractérisent ces inégalités avec un cumul des problèmes sociaux et environnementaux rend complexe l'action publique à ses différents niveaux local et régional, et multisectoriel (urbanisme, santé...). Lorsque qu'il s'agit d'intervenir sur des effets en chaîne où se nouent des effets ségrégatifs sociaux et des effets d'exposition environnementale, se pose la question de savoir sur quoi et comment orienter l'action. C'est ce que nous allons voir à travers l'exemple de la régénération urbaine des friches.

### **L'Action publique et les inégalités écologiques : l'exemple de la régénération urbaine des friches (Lille)**

Par exemple, des effets en chaîne se produisent sur des aspects ségrégatifs, lorsque le foncier est moins cher dans les zones inondables, dans des zones éloignées et exposées à des nuisances environnementales sur lesquelles les acquéreurs ne sont pas forcément informés sur le risque encouru. Nous attendons de la puissance publique qu'elle compense les inégalités, mais en même temps son rôle est ambigu parce qu'elle détient une information dont les risques sont parfois difficile à évaluer et dont la diffusion de l'information peut fragiliser la légitimité d'un Maire. Par exemple, le maire détient une information, sur un taux de saturnisme des enfants dans une école de 9 mg, situation réelle, mais il n'ose pas la divulguer en se disant que la DDASS prendra en charge ce cas ou/et parce qu'il y a une usine de batteries située à côté de l'école qui est pourvoyeuse d'emploi. Si elle ferme, il y aura 500 emplois en moins dans un quartier déjà sinistré.

Il y a une ambiguïté au niveau du statut de l'information parce que si elle est divulguée, ce maire en tant qu'acteur politique pourra être jugé comme responsable. Or cette situation existait bien avant qu'il ait débuté son mandat. Donc, nous voyons poindre des notions très importantes à l'heure actuelle de responsabilité politique vis-à-vis de situations d'inégalités environnementales qui renvoient à l'intérêt général (des enfants, des salariés...). En somme, faut-il résoudre l'exposition environnementale des enfants, au risque d'aggraver la situation sociale des salariés du quartier. En fait, ce type d'arbitrages et de compromis est extrêmement délicat dans les situations d'inégalités écologiques rencontrées. On voit à ce niveau comment les situations d'inégalités écologiques renvoient en termes d'action publique à des notions de solidarité territoriale et générationnelle.

Ce que nous pouvons retenir de l'approche française, c'est qu'elle se distingue de l'approche anglo-saxonne sur un point qui me semble essentiel et qu'il faut retravailler en France. Nous laissons encore rarement à l'individu ou au groupe citoyen local la possibilité de se mobiliser et d'interpeller la puissance publique pour que celle-ci coopère avec le collectif citoyen, afin de trouver des solutions viables. En fait, les différentes coalitions en présence coopèrent peut-être pour fortifier une capacité d'adaptation collective et mettre en place des dispositifs permettant de lutter contre les injustices environnementales. Il y a peu d'analyses et d'arbitrage sur les solidarités territoriales et générationnelles à mettre au centre du débat public car rencontrant un « intérêt général ».

Nous attendons beaucoup de la puissance publique, ce qui crée certaines ambiguïtés et certaines situations de domination symbolique qui nuit à la capacité du citoyen à trouver le cheminement, en lien avec la collectivité, à une capacité d'adaptation à ces situations complexes.

Du point de vue de la recherche, on peut se demander quelles sont les injustices environnementales socialement inacceptables et quels seraient les prolongements des théories modernes de la justice (Sen, 2010) qui pourraient

rendre compte et ouvrir de nouveaux champs de réflexion pour l'action publique et la gouvernance urbaine ?

Nous avons aussi vu des situations où des politiques environnementales peuvent être source d'inégalités sociales face à l'environnement. Un exemple : la mise en place de la taxe carbone est fortement inégalitaire. Si les conditions de limitation des inégalités sociales liées à son application ne sont pas envisagées dans les négociations en amont, une telle mesure peut être remise en cause.

C'est pareil pour l'efficacité énergétique : si les ménages les plus défavorisés ne sont pas aidés dans leurs efforts de réhabilitation énergétique de leur logement, nous considérons que le Grenelle est fortement inégalitaire.

Ce sont des éléments pour les collectivités locales et la puissance publique à prendre en compte, sinon ce sont des mesures environnementales qui vont être considérées comme renforçant les inégalités environnementales.

De la même façon, il y a des politiques sociales qui peuvent les accroître. Par exemple, pour construire des quartiers d'habitat social, il faut du foncier pas cher souvent situé proche d'infrastructures ou dans des zones déprisées. Les ZUS par exemple sont parmi les zones urbaines qui comportent le plus grand nombre de points noirs de bruit en France et qui sont situées proche des sites Seveso d'après la DIV (Direction Interministérielle à la Ville). Par exemple, il y a plusieurs autoroutes autour du quartier de Lille Sud et de ce fait la proportion d'enfants asthmatiques est de 17 % alors qu'ailleurs elle est 10 %.

La question qui se pose est alors comment préserver les quartiers existants de cette exposition environnementale et, de plus, pour l'avenir, comment répartir l'habitat social dans des petites opérations (les dents creuses de la ville...), afin d'éviter une condensation de problèmes sociaux et environnementaux dans les mêmes espaces ? Il est important de ne pas faire de la politique sociale qui stigmatise ces populations défavorisées et qui les enferme dans des espaces ségrégués et dépréciés sur le plan environnemental. Il est possible d'inventer, pour les quartiers sociaux déjà existants des politiques plus transversales à la fois d'accompagnement social, d'aménagement des infrastructures routières (murs antibruits, végétalisation des infrastructures, horaires de trafic des camions laissant échapper des particules fines diesel impactant la santé des habitants...).

Comme ce sont des effets en chaîne qui sont en cause, il faut donc travailler en priorité sur le cumul des problèmes qui conduit à un enchevêtrement entre les problèmes sociaux, environnementaux et de santé. A Lille, le cumul des problèmes et les effets en chaîne sont différents selon les quartiers de la ville et selon leur localisation. Dans les quartiers ZUS, ce sont des inégalités écologiques qui sont dues à la sur-occupation des logements sociaux, au manque de sommeil des enfants, au manque de soins, alors que les conditions d'exposition à la pollution de l'air, de l'eau et aussi à une moins bonne nourriture

sont importantes. Par exemple, les enfants de Lille Sud présentent en plus de l'asthme et des bronchiolites, des problèmes bucco-dentaires et de vue parce que ce sont les soins les plus chers. D'où un échec scolaire patent des enfants qui ne voient pas le tableau parce qu'ils n'ont pas de lunettes et qui subissent le manque de sommeil (du fait de la sur-occupation des logements sociaux). On voit bien à travers ces exemples comment le problème de l'inégalité écologique est lié à des conditions de vie défavorables sur le plan social et environnemental qui vont se cumuler et qui vont générer de multiples difficultés pour ces enfants à prendre leur place dans la société.

Par contre, dans les quartiers d'habitat d'ouvriers propriétaires, les difficultés concernent davantage la réhabilitation du logement. Certains logements anciens d'ouvriers (courées...) situés dans des quartiers comme Five présentent des champignons, des moisissures et sont très énergivores, ce qui posent des problèmes de précarité énergétique et des problèmes de santé. De plus, il existe aussi un problème d'exposition à d'anciennes pollutions contenues dans les sols et qui remontent en cas d'orage dans les caves des maisons par des remontées d'eau polluée, si le quartier n'est pas doté de bassin d'orage.. Enfin, certains sites de petites industries présentent encore des pollutions résiduelles soit parce qu'ils sont encore en activité soit qu'ils sont fermés mais qu'ils n'ont pas encore été dépollués. Dans ces anciens quartiers de l'entre deux guerres, on rencontre ainsi des problèmes de traitement de la précarité énergétique, des problèmes de réhabilitation des logements, d'exposition à des pollutions résiduelles, qui sont différents des effets de cumul rencontrés dans les quartiers d'habitat social.

La difficulté pour l'action publique est d'arriver à identifier et à traiter un cumul des problèmes qui est différent selon les quartiers. L'enjeu est de parvenir à fédérer certaines actions transversales qui interagissent sur ces problèmes prioritaires, liées à des cumuls de problèmes différents. J'ai eu à faire un travail avec la défunte Danielle Poliautre qui était l'élue de Martine Aubry au cadre de vie, qui était une femme exceptionnelle, je tiens à le souligner, et qui nous a beaucoup aidé dans cette recherche. En lien avec la région, des fonds de réhabilitation énergétique ont été votés. De plus, des négociations ont eu lieu avec EDF pour le traitement préventif des impayés d'énergie. Des campagnes de l'eau ont été réalisées et des coopérations ont été menées Ville, Département (DDASS), région (PRSE : Plan santé environnement) pour identifier les problèmes de santé qui étaient liés aux conditions de vie sur lesquelles la municipalité pouvait avoir une action de renouvellement urbain.

Spécifiquement, pour la régénération urbaine des friches, quatre problèmes concernent la problématique des inégalités écologiques :

Le principe pollueur-payeur ne peut pas s'appliquer à tous les coups. Donc l'apport du droit est encore faible pour résoudre les inégalités écologiques. Il y a plein de sites orphelins, ce sont les sites où il n'y a plus de propriétaires, le

pollueur n'existe plus. Comment le faire payer ? C'est la collectivité qui s'en charge. Ce n'est pas forcément une solution, il faudrait peut-être faire des fonds de mutualisation des acteurs économiques ou imaginer d'autres solutions. La difficulté est d'identifier la chaîne de responsabilités lorsqu'il y a des dommages environnementaux. Il est important de faire payer le pollueur, mais la responsabilité n'est pas forcément individuelle. C'est souvent une responsabilité collective : comment alors l'appréhender ?

Les sites les plus pollués sont généralement ceux qui sont réhabilités les plus lentement parce que ce sont des grandes friches qui demandent un projet urbain immense, sur 15 ans. Ça veut dire que ces friches risquent de déprécier les quartiers alentours car la friche génère une zone inhabitée d'insécurité. De plus, ce sont des sites dont la dépollution est longue et coûteuse. Le problème est que c'est sur ces friches qu'il faudrait intervenir en priorité. Or le système d'acteurs conduit à la situation inverse de focalisation sur les friches qui peuvent être valorisées rapidement et de délaissement des sites qui posent le plus de problèmes, ce qui conduit à une dépréciation d'un quartier dans son ensemble. Il est donc important de prévoir des clauses partenariales collectivités, acteurs économiques et aménageurs pour s'occuper de ces friches dont la régénération est la plus complexe.

Les sites les plus attractifs sont les sites qui sont régénérés et revalorisés rapidement par les promoteurs aménageurs qui concluent des alliances avec les maires. Le maire fait le transfert d'usage au PLU et puis au fur et à mesure que le projet avance, on peut se rendre compte que l'usage est un peu sensible, avec des équipements publics (crèches, école...) et des parkings souterrains pas prévus au départ, ce qui va générer certains problèmes et oblige à faire une dépollution plus stricte.

Dans ce cas, qu'est ce que Lille a mis en place ? Un travail sur les processus de régénération urbaine comprenant des chartes de partenariat au sein des systèmes d'acteurs limitant les risques sur le changement d'usage. Deuxième point, un travail sur des axes de transversalité sur lesquelles focaliser l'attention entre le service urbaniste et de santé, ce qui n'est pas simple pour essayer d'intervenir sur les effets en chaîne et les cumuls de problèmes selon les différents quartiers. Un troisième axe de progrès consiste à enrichir le système de négociation et de concertation de LMCU : la collectivité publique négocie avec les maires en amont le futur usage des friches, afin d'anticiper les actions de pollution à prévoir et les pré-requis d'aménagement pour éviter les problèmes de santé qui risquent de survenir dans le futur.

### **Les Inégalités écologiques et les capacités d'adaptation au changement climatique**

Le troisième point que je voulais aborder, C'est le problème de l'adaptation au changement climatique des années à venir. Nous nous rendons compte que cela

révèle deux questions importantes : comment passer d'une problématique de la résilience conçue en termes de résistance au choc ou à un événement environnemental à celle de la capacité collective à l'adaptation ? Il y a des travaux extrêmement intéressants à mener sur les inégalités écologiques, pour analyser comment ces adaptations au changement climatique vont renforcer ou non l'inégalité environnementale, les problèmes sociaux face au changement de l'environnement (réfugiés climatiques...). La seconde question est de savoir comment définir ces politiques d'adaptation, afin qu'elles réduisent les injustices environnementales face au climat.

Il s'agit alors de se demander comment passer d'une justice compensatrice et distributive en termes de droit, à une justice procédurale capable de limiter les injustices environnementales ? Parce que toute la théorie sur la justice environnementale à l'heure actuelle liée aux changements climatiques, c'est : « nous faisons de la justice compensatrice et distributive », soit par transfert de technologie soit par des aides financières.

Nous évaluons les dommages, ce qui est très important à faire, mais ce n'est pas suffisant car cela n'apporte pas une capacité d'adaptation préventive notamment par une mobilisation à l'échelle locale, en lien avec les instances régionales, voire supérieures. Ce qu'il faut, c'est permettre aux acteurs victimes des retombées du changement climatique de s'organiser pour trouver des capacités d'adaptation à long terme. Comment traiter cette question, en donnant aux espaces locaux particulièrement exposés à ces retombées, des capacités d'adaptation en lien avec la communauté internationale aux différents échelons. Cela pose des problèmes de justice procédurale et anticipatrice qui ne sont pas uniquement interrégionaux, mais des justices délibératives et politiques entre échelles de décisions, donc de gouvernance urbaine.

Ainsi, la problématique de l'adaptation a jusqu'à présent été posée en termes de résistance des villes, de leurs infrastructures et habitants, aux événements extrêmes globaux. En fait, la question de la responsabilité quant à la vulnérabilité générée par les aménagements urbains d'aujourd'hui vis-à-vis de la capacité d'adaptation des habitants de demain a peu été posée jusque là. Elle commence à l'être dans des villes insulaires telles que Stockholm et New York.

Dans ce cas, l'adaptation n'est pas uniquement appréhendée comme une capacité de résistance momentanée à des événements extrêmes. Elle est conçue comme un *processus* de long terme visant à questionner ce qui, dans les modes de développement (urbain), met en péril la relation de l'homme d'avec son environnement. Ainsi, les plans climats sont dorénavant élaborés en se demandant quelles sont les mesures à prendre pour limiter les *vulnérabilités* des citoyens et comment peuvent-ils se réappropriier l'usage de la nature dans une perspective d'adaptation<sup>4</sup> sur la longue période (Platt, 2006).

---

<sup>4</sup> Nous faisons ici référence aux courants de pensée qui se développent sur le continent nord-américain autour de « the humane metropolis » représenté notamment par Rutherford H. Platt de l'Université de Massachusetts. Celui-ci défend l'idée que la nature rend des « services écologiques » à la ville (lutte contre les îlots de chaleur...) et qu'il conviendrait

Tels que l'illustrent les exemples de Stockholm et de New York, les acteurs territoriaux s'organisent autour de ces nouvelles problématiques de l'adaptation pour les incorporer dans le renouvellement de l'agir (Arendt, 1958). A Stockholm, le renouvellement de l'agir passe par l'implication du milieu scientifique dans la mise au point de dispositifs d'adaptation multisectorielle expérimentés par la collectivité (substitution énergétique, biomasse pour le réseau de chaleur, péage urbain...) et la mobilisation de l'action collective locale (pacte de la collectivité avec les entreprises...) autour d'une transversalité de l'action capitalisant l'expérience acquise. A New York, la mobilisation de la connaissance scientifique sur l'incertitude du risque climatique et les vulnérabilités qui lui sont liées (par la NASA et l'Université de New York...) conduit à introduire une réflexivité dans l'action en organisant une capacité d'adaptation au sein d'un collectif d'acteurs (associatif, opérateurs de réseaux, économiques...) qui redéfinissent sur le long terme une gouvernance appropriée<sup>5</sup>. Dans cette perspective, les problèmes de l'environnement dans le cadre du monde qui nous englobe (*Umwelt*) sont considérés comme des problèmes qui affectent le monde intérieur (*Innenwelt*) de la société (Beck, 2001).

Je pense m'arrêter là car j'ai dépassé mon temps. Nous reviendrons dans le débat sur cette capacité d'adaptation au changement climatique, si vous le désirez. Je vous remercie.

## **Nathalie LOURDEL**

Merci beaucoup. Je vous précise que cet après-midi, Marielle Rengot, conseillère municipale à Lille, vous apportera des éléments autour de la santé. Vous pourrez aussi débattre avec elle. Éloi Laurent, vous êtes économiste et conseiller à l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Vous êtes aussi enseignant à Sciences Po. Vous allez nous parler de la justice environnementale européenne et détailler plus précisément la précarité énergétique.

---

de considérer ces services et la manière dont les environnements urbains fonctionnent écologiquement et socialement pour refonder la capacité d'adaptation. Lire à ce propos : Epilogue: Pathways to More Humane Urban Places, Rutherford H. Platt, à la fin de son livre de 2006 : *The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st Century City*, University of Massachusetts Press and Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>5</sup> Le plan d'adaptation au changement climatique de la ville de New York a ainsi été élaboré avec l'aide de l'Université de New York et de la NASA autour des concepts clés de *hazard* et de *vulnerability*, ce qui a conduit à envisager la gouvernance du changement climatique en termes d'*adaptive capacity*. Se référer à ce sujet à notre recherche ASPECT 2050 menée pour le compte de l'ANR Ville durable.

**Pour une justice environnementale européenne :  
Le cas de la précarité énergétique**

**Eloi LAURENT**

*Économiste et conseiller*

*à l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques,  
Enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à Stanford University*

Merci beaucoup pour cette invitation. Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui pour parler de mes travaux récents, à savoir un livre que j'ai écrit cette année et plusieurs articles. Je les détaillerai au fur et à mesure de mon intervention. Celle-ci se centrera essentiellement, à la suite de Lydie Laigle, sur la question de savoir comment adapter la problématique de la justice environnementale. Cette notion est à l'origine importée des États-Unis vers l'Europe. Je vais me centrer sur la question de la précarité énergétique. Je réaliserai d'abord un point sur les notions de justice et d'inégalités environnementales. Je vous parlerai ensuite rapidement de trois illustrations des inégalités environnementales, aux États-Unis, en Chine et au Canada, j'en viendrai à la question de savoir comment adapter cette notion à l'échelle européenne. À partir d'un certain nombre de travaux, une typologie des inégalités environnementales sera effectuée. Je terminerai par le cas de la précarité énergétique, avec des illustrations de données pour le Royaume-Uni, la France et l'Union européenne.

**Justice et inégalités environnementales**

La problématique de la justice environnementale est née aux États-Unis dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'amorce de la révolution industrielle. En 1982, à Warren County, les Afro-Américains se mobilisent parce qu'ils constatent que des déchets toxiques vont être installés à proximité de leurs logements. Des rapports et des enquêtes seront réalisés pour tenter de déterminer s'il existe une répartition systématiquement inégale des déchets toxiques dans le sud des États-Unis, puis dans le reste du pays. Ces enquêtes concluront que c'est le cas. La démarche commence réellement en 1987. D'ailleurs, un rapport a été produit en 2007 pour le vingtième anniversaire du rapport de 1987 : il y est constaté que la situation a peu évolué en matière d'inégalités environnementales.

L'idée fondamentale est la suivante : si des politiques publiques sont réalisées en visant l'équité ou la justice sociale sans prise en compte de la dimension environnementale, la cible est complètement ratée. À mesure que nos crises écologiques s'aggraveront, cet échec s'accroîtra en parallèle. Il est inéquitable que les pouvoirs publics fassent l'impasse sur l'environnement dans lequel vivent

les individus. Cet environnement est constitué du travail, de la résidence et des loisirs. Dès lors, il détermine des facteurs qui ont un impact sur leur santé physique, mentale et, plus largement, leur bien-être. Le bien-être ne signifie pas seulement l'absence de mal-être, de problème de santé physique ou mentale, par effet direct et indirect. Il peut aussi se définir *via* son aspect positif, c'est-à-dire l'engagement, la participation et l'utilité sociale. Il existe deux conceptions de la justice, à savoir une conception distributive et une conception procédurale. Ces deux dimensions se retrouvent dans la définition des inégalités environnementales. La perspective des inégalités environnementales permet de rendre opératoire un enchaînement absolument essentiel dans les politiques publiques, à savoir l'enchaînement « environnement-santé-bien-être ». Si vous le ratez, vous manquez une partie essentielle de ce que doit être l'action publique.

### **Les trois visages de la justice environnementale : Les États-Unis, la Chine et le Canada**

La justice environnementale peut être présentée selon trois visages. Le premier visage est américain : il est très familier à toutes les personnes qui ont étudié cette question. Un graphique présente la répartition des sites polluants dans la région de Los Angeles. Une corrélation graphique visuelle est proposée entre le caractère non blanc des habitants et la répartition des sites potentiellement dangereux. Cette corrélation touche historiquement les Afro-américains, mais aujourd'hui beaucoup plus les Hispaniques. La sociologie des villes américaines a complètement changé. Les Hispaniques ont pris la place des Afro-américains dans un certain nombre de quartiers. L'Environmental Protection Agency (EPA) est beaucoup plus avancée que la France en termes d'outils empiriques. Dans *Le Monde* du week-end dernier, il est dit que le MEDDTL aurait réalisé une cartographie des inégalités environnementales du Nord-Pas-de-Calais. Intéressante, l'approche développée depuis vingt ans aux États-Unis n'en est qu'à ses balbutiements en France. Le site de l'EPA répertorie les logiciels efficaces de topographie utilisés, avec une géolocalisation des données, etc. Ces cartes permettent d'observer un certain nombre de décalques troublants par rapport à la question de la répartition des nuisances environnementales.

Le deuxième visage, un peu moins connu, est celui de la Chine, qui connaît une crise environnementale massive tant au niveau de l'air que de l'eau. Se pose aussi une problématique d'inégalités environnementales. Cette fois, la fracture n'est pas entre blancs et non-blancs, à l'américaine. Elle intervient entre ruralité et urbanité. Le développement particulier de la Chine induit que les zones rurales et les zones industrielles sont imbriquées. Des zones rurales sont présentes à proximité des grandes zones urbaines et vivent en symbiose avec elles. Elles prennent sur le visage toutes leurs pollutions, et notamment la plus grave, celle de l'eau et de l'air. La vraie pollution est invisible et passe à travers l'eau. Le phénomène des villages-cancers, c'est-à-dire toutes ces petites zones qui sont à proximité des rivières, constitue exactement le visage des inégalités

environnementales en Chine. Même si une crise massive survient, elle ne sera évidemment pas partagée de façon égalitaire par les Chinois.

Le troisième visage est un peu moins familier, mais il s'approche plus de la situation européenne : il s'agit de Montréal. Ce cas est décrit dans l'annexe d'un article que je viens d'écrire, paru dans un volume disponible gratuitement sur le site de l'OFCE, et qui s'appelle « Économie-Développement soutenable ». Patrick Morency, de la direction de la Santé publique de Montréal, en a réalisé les tableaux. Les secteurs riches et les secteurs pauvres de Montréal sont inégaux en matière d'exposition aux accidents de la circulation. En effet, dans les secteurs pauvres, le trafic est plus dense et moins bien régulé. Il s'agit typiquement d'une inégalité qui est peu perceptible au premier abord, et qui est cependant très exactement une inégalité environnementale en milieu urbain.

### **L'adaptation de la justice environnementale à l'Europe**

À l'évidence, nous ne pouvons pas importer directement la notion des États-Unis. Dans l'Union européenne, en 1988, la convention d'Aarhus évoque pour la première fois la notion de justice environnementale, notamment la question de l'accès à l'information en cette matière. La notion a vu le jour dans les pays anglo-saxons, à savoir l'Écosse et le Royaume-Uni. Ce n'est pas un hasard si les Anglo-saxons commencent à parler de justice environnementale, qui est directement en lien avec leur héritage culturel. Les travaux de l'Agence environnementale britannique sont les meilleurs travaux sur les inégalités environnementales en Europe. À partir de 2007, une série de rapports donne une illustration très intéressante des risques d'inondation, d'exposition aux pollutions, *etc.* Nous n'avons pas du tout de telles données en France. La première tâche à accomplir est de mener une série de rapports thématiques sur les inégalités environnementales en France, en réunissant les nombreux chercheurs qui travaillent sur le sujet. Lydie Laigle est un membre éminent de l'équipe qui a commencé à travailler sur la question au début des années 2000. Il y en a d'autres. Ce serait un premier pas.

Dans l'Union européenne, cette problématique commence à être soulevée. Une conférence a été organisée en 2009 sur ces questions. Comment pouvons-nous adopter la notion ? À l'évidence, nous ne pouvons pas le faire en des termes raciaux ou ethniques qui n'appartiennent pas à la culture des politiques publiques. Je ne dis pas qu'il n'existe pas de dimension ethnique ou raciale à ces inégalités en France, car, à l'évidence, il y en a une. Une dimension ethnique intervient toujours quand il existe des sociétés diverses et des inégalités. Cependant, cette dimension ne peut pas être directement prise en compte dans les politiques publiques : il faut traduire ces inégalités en termes de catégories sociales. Quelques travaux ont été publiés sur la dimension raciale et ethnique des inégalités environnementales, à la fois en France et en Europe, notamment sur la communauté rom en Europe centrale et orientale. C'est dans cette

communauté qu'a été produite la bibliographie la plus forte sur cette question. Cependant, en France, le traitement de la question ne passera pas par ce canal. De nombreuses raisons peuvent être invoquées, et sont détaillées dans le papier en libre accès. Par exemple, en l'absence de données ethniques, il est difficile de mener une approche ethnique des questions environnementales. À l'inverse, aux États-Unis, on ne peut invoquer devant les tribunaux le motif de la catégorie sociale, mais éventuellement celui de la race. Les contextes culturels comptent. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas faire de la justice environnementale en France, mais qu'il faudra la traduire en termes compréhensibles et opératoires pour les politiques publiques.

### **La typologie des inégalités environnementales**

J'ai établi une typologie de ces différentes inégalités à partir des travaux de Lydie Laigle et d'autres. J'ai essayé de définir différentes catégories d'inégalités. Elles reprennent certains éléments qui ont été donnés :

- les inégalités d'exposition et d'accès ;
- les inégalités distributives des politiques environnementales, tout comme des politiques sociales d'ailleurs ;
- les inégalités d'impact environnemental. À cet égard, certains chercheurs évoquent des inégalités écologiques plutôt qu'environnementales ;
- les inégalités de participation aux politiques publiques.

Ces catégories participent à la version procédurale de la justice environnementale. La typologie permet de saisir la nature des différentes inégalités environnementales.

Je vais insister sur la catégorie des inégalités d'exposition et d'accès, ainsi que sur l'une de ses sous-catégories, l'inégale répartition de la qualité de l'environnement entre les individus et les groupes. La notion peut être appréhendée par la définition négative d'exposition à des impacts environnementaux néfastes, ou la définition positive d'accès à des aménités environnementales. Nous pouvons considérer que les espaces verts et les paysages sont des aménités environnementales. Nous pouvons estimer que l'énergie est une aménité environnementale, dans la mesure où cette ressource naturelle n'est pas disponible de façon égalitaire pour la société. Il en est de même pour l'alimentation et les produits frais. Laissons cette dernière question pour l'instant, même si l'alimentation est particulièrement intéressante : il existe en effet un enchaînement alimentation-pathologies-réduction du bien-être, *etc.* L'accès inégal à l'énergie constitue une inégalité environnementale. Cette problématique est la plus perceptible. La précarité énergétique est aujourd'hui le visage le plus familier des inégalités environnementales en France.

## La précarité énergétique

Des travaux ont été réalisés au Royaume-Uni autour de la précarité énergétique au début des années 2000. Ce pays est beaucoup plus avancé que la France sur ces questions. L'expression de *fuel poverty* est utilisée au Royaume-Uni pour la désigner. Elle est calculée par des ratios de pauvreté énergétique. La précarité énergétique commence lorsque 10 % du revenu est consacré au maintien d'un niveau adéquat de chaleur. Selon la définition de l'Organisation Mondiale de la Santé, qui elle aussi a travaillé sur cette notion depuis dix ans, le niveau adéquat de chaleur est de 21 °C pour la pièce à vivre, et 18 °C pour les autres pièces du logement. En incluant le coût en énergie du chauffage, de l'eau et de l'éclairage, on peut calculer un ratio de pauvreté énergétique. Si le volume d'énergie requis pour obtenir une chaleur adéquate multiplié par le prix, divisé par le revenu est supérieur à 0,1, cela signifie qu'au moins 10 % du revenu est consacré au simple accès à l'énergie. La situation est alors qualifiée de précaire énergétiquement.

Le ratio défini permet d'observer le pourcentage de la population concerné par la question et de percevoir les évolutions à la hausse et à la baisse, compte tenu des trois facteurs qui ont un impact massif sur la précarité énergétique :

- la faiblesse du revenu ;
- les mauvaises conditions de logement, notamment la mauvaise isolation ;
- les prix élevés de l'énergie.

Ces trois facteurs s'aggravent aujourd'hui puisqu'à la faveur d'une crise sociale massive, les revenus baissent et les conditions de logement deviennent impossibles. La Fondation Abbé Pierre travaille sur le problème. Les prix élevés de l'énergie ne feront que progresser, constituant ainsi une bombe sociale à retardement. Si nous la désamorçons, nous ne connaissons pas d'explosion sociale. Les pouvoirs publics doivent déterminer s'ils veulent prendre ou non la responsabilité de laisser la situation se dégrader.

Au Royaume-Uni, l'explosion de la bombe s'est produite entre 2003 et 2009 et a porté sur le nombre de personnes concernées par la précarité énergétique, qui est passé de 6 % à 18 % de la population. En seulement six années, cette population a triplé, sous l'effet principal de l'augmentation du prix de l'énergie. Des personnes pauvres sont fabriquées à la chaîne et sont piégées dans les énergies fossiles et dans les mauvais logements. Une boucle sociale environnementale, dont ils ne sortent pas, s'enclenche. Elle est exactement la même que celle dont vous avez parlé pour Haïti : les mauvaises conditions sociales entraînent une dégradation de son propre environnement et, partant, une baisse supplémentaire de bien-être. Le même phénomène tend à se produire dans nos pays dits riches. La situation n'est pas très réjouissante. En termes de déciles, des données sont disponibles au Royaume-Uni. Face à l'ampleur du problème, des politiques publiques ont été développées depuis

dix ans. Les données dont nous disposons en France sont encore très embryonnaires. Sur les premier, deuxième et troisième déciles au Royaume-Uni, l'évolution est phénoménale, de l'ordre 42 % en 2003, avec 85 % de personnes sur le premier décile en situation de précarité énergétique.

En France, le taux d'effort énergétique moyen, calculé par l'INSEE, a beaucoup augmenté dans les années 1980 et s'est ensuite stabilisé. Le graphique présenté en séance tend à montrer que le taux d'effort énergétique moyen s'établit autour de 9 % depuis vingt ans. Il n'y aurait pas vraiment d'inégalité énergétique en France. Cependant, par quintile de revenus, les inégalités énergétiques sont très nettes. L'INSEE Première rend compte des inégalités énergétiques, mais ces dernières ne constituent qu'une façon de considérer le problème. Nous ne disposons pas de données complètes sur la précarité énergétique. Le groupe de travail du plan Bâtiment du Grenelle a calculé un taux de précarité énergétique à hauteur de 13 % des ménages, avec une méthodologie assez proche des ratios réalisés au Royaume-Uni. Ce taux représente 3,5 millions de ménages, soit environ 8 millions de personnes. Ces chiffres vous donnent un aperçu de l'étendue gigantesque du problème. La Commission européenne a publié des travaux à la fin de l'année dernière *via* une autre méthodologie, consistant à mesurer la proportion des ménages qui dépensent une partie considérable de leurs revenus en énergie. L'étude parvient à un pourcentage plus élevé pour la France, autour de 18 %. Elle permet de mener des comparaisons entre les pays européens, mais, encore une fois, les travaux sont embryonnaires.

### **Conclusion : un enjeu européen**

L'enjeu environnemental est européen pour deux raisons. Tout d'abord, nous avons libéralisé les marchés de l'énergie au niveau européen. C'est la responsabilité de l'Union européenne d'assumer les effets sociaux de cette libéralisation qu'elle a voulue. Aussi, même si elle ne le veut pas, la Commission européenne doit se poser le problème de la précarité énergétique, de ce qu'elle appelle les consommateurs vulnérables. La deuxième raison pour laquelle le problème est européen est que l'Union européenne est le leader écologique ou climatique global. Nous en reparlerons avec le sommet de Durban. En effet, je travaille beaucoup sur les politiques climatiques européennes. L'Union européenne a une stratégie de développement soutenable. Elle a une stratégie climatique dans laquelle doit entrer une part de justice sociale. Il n'est plus possible de résoudre une question environnementale sans la dimension sociale. Si l'Union européenne est sérieuse sur son engagement climatique, elle doit aussi se poser la question de la précarité énergétique. Si elle veut atteindre ses objectifs climatiques, elle devra mettre en place des taxes carbone qui sont évidemment inégalitaires. Nous l'avons vu en France : telle qu'elle avait été pensée, la taxe carbone contribution énergie climat avait des compensations positives pour les trois premiers déciles des revenus français. Cependant, par défaut de pédagogie, l'effet redistributif n'a pas été compris. Il faudra remettre le

métier sur l'ouvrage. Il n'existe aucune autre façon d'atteindre les objectifs liés au climat en France que d'établir une contribution carbone. C'est une obligation, parce que nos émissions diffuses sont trop élevées. Nous pourrions les traiter efficacement ainsi. Il faut expliquer comment cette préoccupation peut créer des emplois et comment réaliser des compensations qui prennent en compte l'effet social. Cette réforme a été accomplie en Suède. Je ne vois pas pourquoi nous n'arriverions pas à faire de même en France.

Au niveau bibliographique, le premier article est en libre accès sur le volume qui est paru à l'OFCE sous la direction de deux chercheurs de l'Université du Massachusetts. Ils présentent les indicateurs empiriques sur la responsabilité et sur la performance environnementale des entreprises aux États-Unis. Je vous conseille d'aller le consulter. Une fois de plus, en France nous ne disposons pas de tels indicateurs. Nous avons déjà parlé des publications de l'INSEE. J'ai publié un livre chez Flammarion, qui s'appelle *Social-écologie*, et dans lequel je reprends un certain nombre de thèmes de ce sujet. Un article dans *Ecological Economics* vient de paraître sur la question de l'adaptation des enjeux de justice environnementale à l'Union européenne. L'article dont j'ai fait la présentation aujourd'hui est lui aussi en libre accès dans le volume disponible sur le site de l'OFCE. Vous y trouverez davantage de détails au regard de cette courte présentation. Merci de votre attention.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### Intervenant

Nous venons de dépasser le cap de 7 milliards d'individus sur terre. L'empreinte humaine est de plus en plus lourde sur la planète. Toutes les espèces vivantes mettent en place leur propre système de régulation. N'avons-nous pas l'impression que l'Homme, peu à peu, est inconsciemment en train de mettre le sien à travers les famines, les guerres et les maladies ?

### Salvador JUAN

Contrairement aux espèces animales qui s'autorégulent de manière écologique par le jeu d'adaptations plus ou moins rapides et efficaces au changement de l'environnement, et donc par la transmission de gènes, les sociétés humaines ont des acteurs sociaux qui favorisent ou au contraire freinent les adaptations. Nous avons évoqué les adaptations aux changements climatiques. Les acteurs locaux, les personnes qui ont des maisons sur le littoral, les agriculteurs, les ostréiculteurs, etc. constituent un frein à l'adaptation à ce changement sur le littoral. Beaucoup plus globalement, depuis 200 ans il est évoqué le problème de la pollution industrielle de l'eau et de l'air de manière sérieuse en France. Il y a bien eu une loi en 1810. Je vous conseille tous de lire l'excellent livre d'une chercheuse de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales : Massard-Guilbaud, *Histoire de pollution industrielle. France*, Presses de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2010. Elle montre bien que depuis 200 ans, nous sommes dans un pays possédant l'une des administrations les plus centralisées au monde. Les ingénieurs, notamment ceux des Mines, défendent systématiquement depuis 200 ans les intérêts de l'industrie, y compris contre les comités d'hygiène et de sécurité. Ce qui a été dit tout à l'heure à propos de Lille se retrouve dans d'autres champs. Il existe une très forte tendance, en France notamment, à défendre les intérêts de l'industrie et de l'agriculture les plus productivistes pour des raisons électorales. Des ingénieurs dirigent les administrations au plus haut niveau. Il n'existe pas d'ingénieur de l'Environnement. Le corps des ingénieurs des Eaux et Forêts a été fondu aux Ponts et Chaussées. En France, c'est l'ingénieur des Mines et des Ponts et Chaussées qui commande. C'est la raison pour laquelle il n'existe pas de données environnementales et épidémiologiques sérieuses.

### Éloi LAURENT

Je vais faire une réponse un peu générale à votre question. Vous reprenez une affirmation malthusienne. Vous dites qu'au fond il existe une surpopulation. Tout d'abord, il n'est pas complètement sûr qu'il y ait une surpopulation au sens de

Malthus : les courbes d'évolution démographiques d'ici à 2050 tendent plutôt vers un plateau. C'est plutôt une bonne nouvelle par rapport à ce qui a précédé. Je ne dis pas que l'évolution n'est pas préoccupante aujourd'hui. Nous avons un goulet d'étranglement qui est le passage de 7 à 9 milliards d'individus, mais ensuite, *a priori*, d'après les projections des Nations Unies, nous atteindrions un plateau. Peut-être qu'il n'en sera pas ainsi et que la population atteindra les 10 ou 11 milliards d'individus. Par ailleurs, soit nous lançons des réponses malthusiennes, voire darwiniennes, aux phénomènes de crise écologique, soit nous élaborons des réponses démocratiques. Ce sont les deux grands chemins que nous avons devant nous. Il existe une grande parenté de pensée entre Malthus et Darwin. Dans *L'Origine des espèces*, Darwin rend hommage à Malthus. Il a largement été inspiré dans sa propre théorie de survie du plus adapté par la théorie malthusienne. L'enjeu est de construire des réponses démocratiques, et non pas darwiniennes, à ces crises. Nous avons parfaitement les moyens de le faire.

### **Nathalie LOURDEL**

Voulez-vous apporter un complément, Monsieur Guillaumin ?

### **Gérard GUILLAUMIN**

Non, ce n'est pas un complément. Je voudrais réagir à ce qu'a dit Salvador Juan. Je crois tout de même aux politiques publiques. Malgré les effets de corps, les politiques publiques deviennent de plus en plus complexes. Nous sommes dans un contexte de libéralisme, de mondialisation et de décentralisation. Comment pouvons-nous articuler tous ces niveaux ? Par ailleurs, vous avez raison, nous avons un problème de connaissances et de diagnostic des problèmes parce que nous n'avons pas la culture de l'évaluation en France. Nous n'allons pas assez loin dans les observatoires ni dans le choix des indicateurs. Pour les territoires, la question est fondamentale. Nous ne pouvons pas imaginer de politiques territoriales sans un diagnostic de départ. Dans ce ministère, il y a vingt ans à peu près, un panel d'experts cherchait les indicateurs sociaux de développement durable. Un rapport a été réalisé, et n'est finalement pas paru. Ce rapport a été écrit par un bureau privé, alors que des spécialistes, comme Jean-Paul Deléage ou moi-même, avaient travaillé sur l'environnement depuis longtemps. Au final, le rapport a été transformé. Je ne veux pas dire qu'il y a eu une conspiration, mais certaines logiques rendent les actions compliquées. Quelqu'un disait tout à l'heure que le système d'acteurs était extrêmement complexe. En particulier, nous observons un déni de réalité quand nous défendons l'agriculture. Aujourd'hui encore, en Bretagne, des permis d'installation sont donnés à de nouvelles porcheries alors que les algues vertes constituent une catastrophe. La logique va au-delà du déni de réalité, il y a une cohérence. De la même manière, dans les usines d'amiante des centaines d'ouvriers sont morts pendant 80 ans en France, alors qu'il était déjà interdit depuis le même laps de temps. Aux États-

Unis, l'amiante était interdit dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. En France, son utilisation a continué jusqu'aux années 1990. Les syndicats ouvriers et la médecine du travail ont fermé les yeux jusqu'au moment où les femmes, ayant vu leurs maris mourir ou très gravement malades, ont décidé de réagir. Les logiques multi-acteurs sont donc extrêmement complexes.

### **Lydie LAIGLE**

Comme Hannah Arendt le dirait, la question est celle de la capacité de l'agir. Autrement dit, c'est la mobilisation de l'action à partir d'un débat public qui soit aussi scientifiquement appuyé. Aux États-Unis, pour le plan d'adaptation aux changements climatiques de New York, tous les observatoires et les matériels statistiques sont compulsés dans une sorte de partenariat entre les différents niveaux de collectivités et les scientifiques. Ces matériels donnent un appui au débat et à la controverse sur les différentes thèses en présence, autour des inégalités, de la définition des priorités d'action, des leviers, etc. Nous avons une capacité de mobilisation collective de l'action parce que notre tradition est beaucoup moins centralisatrice. Ce ne sont pas uniquement certains qui détiennent la bonne parole. C'est ainsi que j'interpréterais vos propos. La production du politique lui-même est en jeu dans les problèmes environnementaux liés à de graves problèmes sociaux. Il faut que ces derniers conduisent à envisager autrement la production du politique.

### **Hélène Roche – MEDDTL - Service des Affaires financières**

Bonjour. Au regard de la réalité, je trouve que cette approche statistique n'est pas toujours *sine qua non*. Il est dit qu'en France il n'y a pas suffisamment de données chiffrées. Or, aux États-Unis, l'état de l'environnement et des inégalités est très dégradé. Ce n'est pas parce que nous disposons de constats plus précis que nous menons de meilleures politiques. La précarité énergétique croissante en témoigne également. Bien souvent, il vaut mieux rester au niveau des raisonnements de bon sens sans forcément maîtriser le détail des chiffres. Il faut agir en fonction du bon sens ou de la justice.

### **Éloi LAURENT**

Vous êtes au service financier. Vous ne gérez pas le ministère avec du bon sens, mais avec des données. Il n'est pas possible de faire des sciences sociales sans données quantitatives ou qualitatives. Nous pouvons discuter la question de savoir si le recueil de données doit être quantitatif ou qualitatif, et surtout déterminer l'influence de la pluridisciplinarité ou non. Mais les données sont nécessaires. Nous en manquons cruellement et les réalités liées ne sont dès lors pas apparentes. En anglais, « *What is not measured, is not managed* » : « *ce qui n'est pas mesuré, nous ne nous en soucions pas* ». Par exemple, j'ai travaillé à l'OFCE dans la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur les nouveaux

indicateurs de bien-être et de soutenabilité. Cette dernière consiste à affirmer qu'il faut aller au-delà du PIB et des indicateurs pour inclure la dimension sociale et environnementale. Si vous ne travaillez pas sur les données, la méthodologie n'arrivera jamais : nous continuerons à mener des politiques publiques avec des indicateurs qui ne donnent absolument aucun indice sur le bien-être. « *Garbage in garbage out.* » Les politiques n'augmenteront pas le bien-être parce que, dès l'origine, elles ne le prenaient pas en considération.

### **Salvador JUAN**

Je souscris absolument à ce qui vient d'être dit. Nous ne pouvons pas avoir une politique de l'environnement ou de la santé environnementale si nous n'avons pas de données plus sérieuses. Or nous en manquons cruellement en France. Rien qu'une cartographie des maladies, notamment les cancers, montrerait que la politique actuelle ne suffit pas, contrairement à ce que dit le lobby de l'industrie pharmaceutique. Il faut bien entendu soigner les personnes qui sont déjà atteintes, mais une véritable politique de prévention des problèmes environnementaux et sanitaires consiste à savoir où ces derniers se trouvent. Or c'est à proximité des zones industrielles et des grandes agglomérations que se cumulent les problèmes.

### **Lydie LAIGLE**

En France, il faut mobiliser les données avec des catégories de pensées qui se renouvellent. Or c'est ce qui manque. L'investissement intellectuel et de débat dans le renouvellement des données produira une mobilisation vers des actions. Les données ne correspondent souvent pas aux leviers de l'action publique, même à l'échelle locale. Elles ne sont pas proactives. Tout l'enjeu consiste dans la production de données qui seront mobilisatrices pour la pensée et l'action.

### **Didier LASSAUZAY, CGT**

Nous avons parlé de la justice environnementale, et donc du croisement des politiques sociales et des politiques environnementales. Cependant, nous n'avons pas évoqué le troisième pilier, c'est-à-dire les politiques économiques. Il me semble qu'en ce moment, les politiques économiques et fiscales ont plutôt tendance à accroître les inégalités de revenus et les inégalités territoriales. C'est ainsi le cas des concentrations sur les pôles d'excellence. N'essayons-nous pas de compenser d'un côté ce que nous faisons de l'autre ? L'action n'est-elle pas contradictoire ?

### **Intervenant CGEDD**

Monsieur Guillaumin, j'aimerais savoir si nous pouvons avoir accès aux synthèses de l'ensemble des études et recherches que vous avez mentionnées. Il pourrait être en effet intéressant de les parcourir. S'agissant des données,

Monsieur Laurent, nous en manquons effectivement en matière d'inégalités et de précarité énergétique. Toutefois, pour l'étude du plan Bâtiment, il a bien fallu en collecter un certain nombre, et réaliser une étude assez précise, pour pouvoir donner le chiffre de 3,7 millions de ménages qui sont en situation de précarité énergétique en France. Et je préciserai même que dans cette étude, 87 % des ménages en situation précaire résident dans des logements privés, dont ils sont propriétaires, contre 13 % seulement en logement social. Il s'agit donc de personnes retraitées aux revenus très modestes, de personnes qui ont pu acquérir une petite maison très mal isolée et qui n'ont pas les ressources pour payer leurs charges d'énergie. Enfin, Monsieur Juan, je trouve qu'il est un peu schématique d'affirmer que tous les maux de cette terre sont causés par les ingénieurs des Ponts ou des Mines. Votre propos est assez peu nuancé, et il est un peu navrant de l'entendre. Je suis désolé de vous le dire.

### **Éloi LAURENT**

J'ai cité cette étude, qui constitue un pas en avant considérable. Le fait que je la cite montre bien l'intérêt que je porte à ce travail. Je dis simplement que c'est la première de ce genre. C'est en effet la première fois que nous recueillons un chiffre sur la précarité énergétique en France, alors que le Royaume-Uni l'a collecté dix ans avant nous. Pour le reste, s'agissant des ingénieurs, je ne m'engage pas dans la querelle.

### **Gérard GUILLAUMIN**

Je n'ai pas eu le temps de montrer une dernière diapositive. Vous pouvez effectivement trouver les résumés ou les rapports entiers sur [www.territoires-rdd.net](http://www.territoires-rdd.net), le site du programme de recherches mené par le ministère. Dans l'arborescence, l'axe 4 porte sur les inégalités écologiques. Je vous donne aussi la référence d'une revue numérique, *Inégalités écologiques*, de l'Université de Lille, ainsi que de *Développement durable et Territoires*, revue dans laquelle figure un dossier spécial sur les inégalités écologiques. Par ailleurs, des actes ont été réalisés lors d'un colloque en 2008 sur ce thème. Si vous les demandez à l'IFORE, je pourrai vous les envoyer.

### **Nathalie LOURDEL**

Je vous rappelle que l'ensemble de ces données vous sera transmis par l'IFORE par courriel.

### **Salvador JUAN**

Pour répondre à la question et à la remarque de Monsieur, je ne vais pas entrer dans la polémique. Au contraire, il ne faut pas être caricatural en effet. Les ingénieurs des Ponts et des Mines ont un rôle déterminant dans la défense de l'industrie. Ce fait est attesté par une série de recherches historiques. Je vous

invite à lire ce livre. Néanmoins, ils ne sont pas les seuls et il serait caricatural de le prétendre. J'ai évoqué tout à l'heure la complexité du système d'acteurs, notamment les différentes professions et les différents lobbies professionnels. En matière d'industries, les ouvriers sont les premières victimes des dégâts environnementaux. Ils sont les premiers touchés par la question de la santé environnementale. Cependant, ils défendent les industries qui les rendent malades eux-mêmes. Nous connaissons tous bien la raison de ce comportement, à savoir la défense de l'emploi. Si nous voulons traiter à la fois la question environnementale et la question sociale, la vraie question serait d'imaginer des industries réellement vertes. Les défis seraient alors autres : comment essaimer, comment réduire la taille, comment utiliser les déchets des uns pour valoriser les productions des autres ? Qu'est-ce qui peut apporter des emplois aux classes populaires et en même temps une production industrielle dont nous avons tous besoin sans détruire davantage l'environnement qu'il ne l'est déjà ?

### **Lydie LAIGLE**

Je voudrais répondre à Monsieur sur le point des pôles de compétitivité. Il est primordial que nous puissions envisager en France une autre économie à l'échelle des territoires, à l'instar de l'Allemagne. Les économies localisées, appelées aussi les économies territoriales, portent sur des cycles courts et sur l'utilisation des ressources. Elles constituent des potentiels d'emplois considérables. Or certains pôles de compétitivité identifiés comme tels ne le sont pas forcément, dans la mesure où ils peuvent être mal localisés dans les agglomérations, engendrer un surcroît de déplacements et ne pas être ancrés dans l'économie des territoires. Ils peuvent apporter certains éléments ségrégatifs au niveau du territoire, puisqu'ils peuvent augmenter la compétition territoriale, avec des déséquilibres entre les populations de catégories sociales différentes. Dans ce contexte, il faut inventer d'autres conceptions des pôles économiques, qui pourraient alors jouer des effets d'entraînement sur le territoire à la fois en termes d'emplois verts et en termes de structuration de ce territoire, pour toutes les catégories de population. C'est un vaste chantier à ouvrir en France, y compris dans le cadre du Grand Paris.

### **Intervenant**

Je voudrais apporter un témoignage. J'ai bien écouté les différents intervenants de ce matin. Vous évoquiez les complexités prises en compte dans les systèmes d'acteurs, dans les échelles d'actions difficiles à articuler entre elles. Vous parliez des questions de conflits d'usage, de la nécessité de concertation et d'arbitrage entre les différentes dimensions du développement durable. Sans revenir sur la polémique, j'ai entendu aussi les critiques liées à des approches positivistes d'ingénieurs (Mines et Ponts). Ces approches n'ont sûrement jamais été autant nécessaires, mais peut-être n'ont-elles jamais été aussi insuffisantes

qu'aujourd'hui. Il en est de même pour l'approche par indicateurs, qui sont tout à fait indispensables, mais insuffisants à eux seuls. Je voudrais témoigner du fait qu'il existe un certain nombre d'approches et de méthodes qui permettent de prendre en compte tous ces différents paramètres et de les intégrer. Je pense à des méthodes assez concrètes qui ont été inspirées, par exemple aux États-Unis, par les travaux et les approches d'Elinor Ostrom. En France, nous disposons d'un certain nombre d'approches convergentes tout à fait intéressantes et concrètes pour améliorer les situations territoriales au vu de ces trois dimensions. Elles reposent sur les notions d'appartenance et procèdent selon des cheminements et des méthodologies rigoureux.

### **Éloi LAURENT**

Je voudrais répondre rapidement et ajouter deux éléments. L'approche polycentrique d'Elinor Ostrom est fondamentale. Elle promeut l'idée que tout n'est pas décidé au niveau central et qu'il faut décentraliser. Dans le numéro de la revue que j'ai évoquée, il se trouve que j'ai traduit la conférence du Nobel d'Elinor Ostrom. Elle est aussi en libre accès. Elinor Ostrom y parle du polycentrisme et de l'importance de la gouvernance environnementale par rapport aux principes de justice. Il faut qu'il y ait production, mais aussi appropriation des données. S'il n'existe pas de processus démocratique, nous ne parviendrons jamais à l'économie verte. L'autre point que je voulais signaler porte sur la question des catastrophes naturelles. Le GIEC vient de produire un rapport, compliqué, qu'il faut donc prendre avec précautions. Ce rapport affirme, *grosso modo*, qu'il est à peu près certain que des événements extrêmes seront plus fréquents, en particulier des températures et des précipitations beaucoup plus fortes. Au demeurant, la France ne prend pas conscience du caractère majeur de la question des inégalités sociales dans toutes les catastrophes dites naturelles. Dans mon livre, je parle de catastrophes sociales écologiques : il n'y a pas de catastrophes naturelles. Les personnes qui sont mortes dans la canicule de 2003 témoignent de la présence de fractures sociales démographiques parfaitement claires. C'est vers ce monde-là que nous allons. Dans le plan Climat concernant l'adaptation de la France aux changements climatiques, je crois que le mot « inégalité » ne figure pas une seule fois. Aucune dimension d'inégalité sociale n'est prise en compte dans ce plan. Un effort simple est à consentir sur ces questions. Les crises aggraveront massivement toutes les inégalités sociales.

***Pause.***

### **Nathalie LOURDEL**

Nous allons donner la parole à Guillaume Faburel. Il est maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris et il va nous parler des inégalités environnementales en région Île-de-France.

## LA MESURE DES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES À TRAVERS LE CROISEMENT DES INDICATEURS, ET LEUR PERCEPTION

### Inégalités environnementales en Région Ile-de-France : Approche par les vécus et la qualité de vie

**Guillaume FABUREL**

*Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Paris,  
Chercheur au Lab'Urba, Université Paris Est,  
Coordinateur du Bureau de Recherches Aménités*

Bonjour, je vais vous parler d'un travail mené dans le cadre que Gérard Guillaumin a évoqué, portant sur les inégalités environnementales en Île-de-France, avec des approches objectives et subjectives. Il s'agit de déterminer les convergences le cas échéant, les types d'indicateurs et les systèmes de mesure ou d'observation à mettre en place ou à discuter, afin d'appréhender autrement les inégalités environnementales. En introduction, je rappelle que le sujet est très peu exploré empiriquement en France, comparativement à d'autres pays européens et surtout nord-américains. Des exceptions sont à noter :

- pour certains thèmes, à l'instar de la précarité énergétique ou de la santé environnementale ;
- pour quelques espaces de prédilection, comme la région Nord-Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis et les départements d'Outre-mer, avec des approches plutôt historiques ainsi que des études descriptives.

Dès la fin des années 1970, ces analyses croisaient des données sociales avec des données environnementales. Il n'y a pas eu d'effet rebond dans les politiques publiques. Dans les quartiers d'habitat social, les ZUP avaient une probabilité deux fois plus élevée d'être traversées par une autoroute comprenant deux fois deux voies. L'enquête *Nuisances sonores* nationale de 1988 stipulait que les populations pauvres sont quatre fois plus exposées à des niveaux de bruit considérés comme gênants. Par incises successives, des éléments d'appréciation strictement descriptifs n'ont pas abouti à des réflexions plus amples. Les causes sont bien connues. Dans ce qui peuple les écrits autour du développement durable jusqu'il y a peu, il rejaillit un déficit de croisement entre les lectures sociales et environnementales. Par effet miroir, il existe aussi un déficit d'interdisciplinarité dans des approches plus scientifiques. J'insiste plus particulièrement sur l'une des caractéristiques de cette situation, à savoir

l'hésitation sur les termes. Les qualifications des inégalités environnementales ou écologiques peuvent porter sur :

- de stricts croisements d'exposition des populations et de leurs catégories sociales ;
- des catégories beaucoup plus amples (inégalités d'accès à l'espace public, au cadre de vie
- sur les impacts dans les modes de vie, qui seraient distribués de manière inégalitaire au niveau social. Les politiques publiques auraient des impacts socialement différenciés sur les territoires.

Il semble que quelque chose, plus récemment, ait non pas stabilisé les qualifications, mais orienté un peu les discussions vers les impacts.

Le travail présenté fait suite à plusieurs travaux empiriques que nous avons menés sur les questions de nuisances sonores et de décote immobilière, puis après un état de l'art scientifique que le CNRS m'a demandé de réaliser en 2009, puis surtout un travail pour le programme D2RT du ministère de l'Écologie en 2008, réalisé avec Sandrine Gueymard qui a écrit sa thèse sur la question. Vous devez tous connaître la carte de croisement descriptif des niveaux de revenus et des établissements dits Seveso à l'échelle de la région Nord-Pas-de-Calais. Ces données qui circulent depuis les dix ou quinze dernières années sont strictement statiques et descriptives alors que, *via* la question du vécu, nous aurions ouvert des approches plus dynamiques des territoires.

Le questionnement exposé pour l'Île-de-France, en collaboration avec l'IAU était le suivant : existe-t-il des inégalités en Île-de-France, et dans quelle proportion de la population régionale ? Les populations modestes vivent-elles proportionnellement plus dans les environnements dégradés ? C'est la définition minimale des inégalités environnementales. Une fois ces éléments de constats effectués, un deuxième objectif était de déterminer la dépendance des inégalités vis-à-vis des familles d'objets environnementaux. Quels sont les objets d'environnement positifs comme négatifs qui distribueraient socialement les populations dans l'espace ? Certains objets environnementaux participeraient-ils plus que d'autres à une différenciation sociale dans l'espace ? Sur la base de quels critères (présence, absence, positif, négatif, proximité ou éloignement) ? Enfin, comment le vécu, la satisfaction et le bien-être, donc une autre approche de la qualité environnementale souvent à l'échelle du quartier et de la résidence, permet-il d'affiner ces constats ? Comment les données dites objectives et subjectives convergent-elles éventuellement dans l'articulation des échelles ? Dès lors, que pouvons-nous en déduire pour l'observation et la mesure des inégalités environnementales ?

## **Le croisement entre la qualité environnementale et la déqualification de l'environnement**

La première étape du travail réalisé consistait simplement à mener de manière statique et descriptive un croisement à l'échelle régionale, sur la base de l'unité communale, de toutes les communes de l'Île-de-France, entre la qualité environnementale ou la déqualification de l'environnement. Pour reprendre les termes anglo-saxons, des indicateurs de ressources et de handicaps sont présentés, et croisent donc des objets positifs ou négatifs de l'environnement avec des données sociales. Je vous présenterai ensuite les indicateurs utilisés pour le croisement de la première étape, qui se veut descriptive et statistique. Les variables relatives aux données sociales mériteraient d'être actualisées. Lorsque nous avons réalisé ce travail à la fin de 2006 et au début de 2007, nous étions dépendants de l'évolution des recensements. Depuis lors, des données INSEE permettraient d'actualiser ces éléments factuels.

Pour ce qui est des deux constats séparés, environnementaux et sociaux, à l'échelle de l'Île-de-France, ces géographies sont connues. La qualité environnementale est agrégée en environnement dégradé, environnement moyen et environnement bon. Un environnement plus dégradé est constaté au centre de l'agglomération par rapport à sa périphérie. Cette géographie donne à voir l'ensemble des territoires postindustriels ou, en tout cas, en voie de désindustrialisation. Néanmoins des traces industrielles persistent avec la présence encore de friches à dépolluer ou d'usines. Des concentrations sont en grande partie observées au centre de l'agglomération. Des sous-espaces ressortent, à l'instar de la Seine-Saint-Denis, du nord des Hauts-de-Seine, du sud-est du Val-d'Oise, du le Val-de-Marne, de la proximité de l'aéroport d'Orly ou de l'autoroute A6. Deux types d'objets structurent la géographie de l'environnement sous un angle de faible qualité :

- le tissu industriel persistant ;
- le réseau d'infrastructures ou les équipements de transport au sens large, y compris la proximité aéroportuaire.

À l'inverse, les communes les plus favorisées au niveau environnemental se trouvent essentiellement situées dans les départements de grande couronne. Ressortent en particulier les communes à proximité des forêts périurbaines et des parcs naturels régionaux.

Pour la dimension sociale, cinq indicateurs dits de précarité ont été retenus :

- les poches et les zones géographiques de pauvreté ;
- une nette opposition entre les communes de l'Ouest et de l'Est parisien ;
- un poids historiquement structurant, quoique déclinant, des bassins industriels ;

- la localisation de populations modestes non loin d'équipements structurants, comme les aéroports et les infrastructures autoroutières.

Fait plus nouveau, l'est de la Seine-et-Marne ressort particulièrement. Le phénomène est plus nouveau à l'échelle des périodes intercensitaires. Un certain nombre de populations a une dépendance à l'automobile dans des environnements qui, dès lors, sont amenés par la densité, éventuellement de l'activité, mais surtout des infrastructures de transports, à se dégrader rapidement. À ce stade, au-delà de la Seine-Saint-Denis, du Nord des Hauts-de-Seine et du Sud du Val-d'Oise, l'est de la Seine-et-Marne n'avait pas été identifié comme lieu de dégradation environnementale. Or la présence de cette dernière est désormais corrélée avec les stratifications sociales. Le croisement du profil socio-urbain avec les trois grands types environnementaux aboutit à une correspondance entre la faible qualité environnementale et le faible niveau social, et inversement.

Le tableau présenté concerne les départements de première couronne. Une correspondance plus vive est constatée pour les trois départements de première couronne de la région Île-de-France. Près de 50 % des communes de l'ensemble environnemental de mauvaise qualité sont des communes de l'ensemble socio-urbain le plus défavorisé. 45 % des communes appartenant à l'ensemble de bonne qualité environnementale sont des communes qui représentent le profil socio-urbain le plus élevé. Il existe donc au sens statique et statistique du terme des inégalités environnementales à l'échelle régionale.

J'insisterai sur le faible sens des données agrégées, qui rendent nécessaire de mettre en place des enquêtes. En agrégé, plus de 2,7 millions de personnes seraient concernées dans 106 communes par les inégalités environnementales. La localisation est pour 50 % dans les premières couronnes, avec l'émergence d'un fait plus nouveau, à savoir l'est de la Seine-et-Marne. D'autres résultats convergents confortent le premier constat, notamment la quasi-absence des zones urbaines sensibles (ZUS) de l'ensemble environnemental jugé bon. À l'inverse, les ZUS sont sur-représentées dans les communes au profil environnemental de mauvaise qualité, avec 26 % contre 10 % en moyenne régionale.

### **Les facteurs de distribution des populations sur les territoires**

Un autre objectif était d'identifier les objets qui ventilent ou qui distribuent les populations dans l'espace. Ce sont surtout des facteurs de répulsivité qui structurent les populations. Nous verrons avec l'enquête que les populations choisissent des environnements en évitant, pour celles qui sont en mesure d'arbitrer sur le marché de l'immobilier, certains types d'environnement dégradé (les industries, le bruit, l'architecture locale qui serait dégradée, etc.). Il est possible d'identifier trois types d'objets structurants, plutôt du côté négatif, même

si la proximité des espaces verts joue à certains endroits. Indéniablement, industries et bruits des transports jouent un rôle structurant dans le croisement. Il faut ensuite mener des observations sous-territoire par sous-territoire. Cependant, ce phénomène est assez transversal et cohérent à l'échelle de l'ensemble de l'Île-de-France.

Les espaces classés, le risque dit Seveso et le risque lié au trafic des grands aéroports parisiens et celui d'origine ferroviaire apparaissent structurants sous l'angle négatif. Les espaces classés, facteurs plus positifs, constituent des éléments de patrimonialité et de classement patrimonial qui joueraient un rôle structurant. Les facteurs de handicap introduiraient plus de différenciation que les ressources environnementales, ce qui conforte d'autres écrits menés dans les zones d'habitat social et les zones urbaines sensibles. Il existe bien des inégalités environnementales, au sens le plus usité du terme, à l'échelle de l'Île-de-France. Les ménages les plus pauvres habitent proportionnellement dans les environnements les plus exposés. Les facteurs de handicaps introduiraient plus de différenciations que les ressources environnementales.

Néanmoins, une deuxième étape s'avère nécessaire, en raison de la présence de quelques écarts assez forts à la moyenne et d'hétérogénéités. L'agrégation maximale permet de livrer des éléments de sens, mais il faut aussi mener des observations plus en détail. En effet, 18 % des communes subissant un environnement dégradé sont des communes socialement aisées. 23 % des communes caractérisées par un environnement de bonne facture sont des communes présentant un profil socio-urbain dit modeste. Il est donc nécessaire d'éclairer autrement ces différentes situations en menant une enquête auprès de la population afin de déterminer comment l'environnement et les caractéristiques sociales des ménages interagissent localement.

### **L'enquête sur le vécu des inégalités environnementales**

L'objet de la deuxième partie du travail était de réaliser une enquête auprès de 600 personnes. Les questionnaires étaient administrés chez l'habitant durant 45 minutes, et comprenaient 75 questions dont 20 ouvertes. Plusieurs grandes rubriques renvoyaient à la problématique des inégalités et de leur vécu. Six communes avaient été choisies selon leurs caractéristiques environnementales et sociales, et appartenaient à la première couronne puisque cette dernière ressortait comme sous-territoire particulier. La méthode était de procéder à une analyse sectorielle de correspondances et de mobiliser ensuite d'autres traitements statistiques plus ciblés.

À l'échelle de l'ensemble de la base et pour l'ensemble des communes, l'environnement s'avère être devenu l'un des cinq premiers facteurs de choix résidentiel des ménages. Cette évolution est remarquée sur les trente dernières années. Néanmoins, selon les contextes et les enquêtes, la qualité et le prix du

logement jouent bien plus que la qualité environnementale. Toutefois, le facteur de l'environnement rivalise avec la proximité des transports collectifs ou la présence de commerces et de services. Entre la satisfaction environnementale des personnes et leur vécu, il existe une correspondance partielle, mais notable. Celle-ci porte sur les ensembles environnementaux identifiés par voie statistique et les niveaux de satisfaction ou d'insatisfaction déclarés. Une forme de prédictibilité est donc éventuellement possible quant aux ressentis dans des qualités extrêmes. Dans les six communes qui ont le meilleur environnement et, à l'inverse, dans celles qui ont l'environnement plus dégradé, la qualité environnementale décrite objectivement correspond le mieux au niveau de satisfaction déclaré par les populations. Il y a là matière à exploitation à des fins de prédictibilité, bien que ce ne soit pas l'objectif premier, afin d'éviter de mener une enquête auprès de 10 000 personnes dans l'ensemble de l'espace régional.

Au niveau des éléments de confirmation, le rôle déterminant de la répulsivité des espaces apparaît, au travers de questions portant sur les critères de choix résidentiels des ménages, choix déjà effectués et/ou potentiels au cas où un déménagement serait envisagé. Les mêmes objets qui avaient été identifiés par voie statistique lors de la première étape se retrouvent. Cependant, une infirmation est constatée : plus nous nous rapprochons du niveau local et des communes en question, moins les indicateurs dits objectifs sont prédictibles, et moins les types de facteurs environnementaux structurants expliquent seuls la distribution sociale dans l'espace. Il faut considérer autrement le niveau local, et le compléter par une lecture en surplomb à l'échelle régionale *via* des données statistiques. D'autres types de déterminants apparaissent grâce à la satisfaction environnementale et au vécu. Nous disposons de plusieurs éléments explicatifs :

- ce ne sont pas tant les catégories de riches et de pauvres qui sont structurantes que celles d'actifs et d'inactifs ;
- les choix résidentiels et leurs motivations constituent indéniablement un indicateur qui permet de révéler la répulsivité par la satisfaction environnementale ;
- les types de logement, le jardin, le balcon jouent un rôle assez déterminant dans certaines représentations de la nature. Ces éléments influeraient dans la satisfaction et, dès lors, rétroagiraient sur l'inégalité environnementale ;
- l'ancrage territorial représente une dimension explicative des disparités voire des inégalités.

Au niveau de l'action publique et, notamment, l'action locale, ces facteurs jouent un rôle assez déterminant sur la manière dont les opinions environnementales se créent. De façon similaire, des chercheurs néerlandais avaient mis en avant en 2004 et 2005 la question de la vulnérabilité politique. Les catégories modestes, plus vulnérables politiquement, auraient moins accès au dispositif de concertation, et connaîtraient moins la manière dont elles peuvent interpeller les

puissances locales et les gouvernements pour des actions d'amélioration de l'environnement.

### **La mesure des inégalités environnementales à un niveau régional**

Pour terminer, je voudrais apporter quelques hypothèses de réflexion autour de l'évaluation et la mesure des inégalités environnementales à une échelle régionale. La question de ce que nous entendons par environnement demeure entière. La mise en complémentarité des deux approches implique qu'il faut ajouter à une conception socio-environnementale plutôt d'échelle locale, d'autres types d'indicateurs qui ne sont pas nécessairement des indicateurs sociodémographiques. D'autres chercheurs, grecs notamment, ont montré que les indicateurs sociodémographiques sont de moins en moins explicatifs de certains comportements environnementaux qui peuvent être inégalitaires. Ainsi, il faut rehausser un champ d'indicateurs par le vécu et la satisfaction autour du logement.

Pour les systèmes d'observation, il nous faut réfléchir à ce que serait la qualité de l'environnement, terme qui peuple les discours, mais qui renvoie à des approches différenciées. Il faut peut-être penser à des dispositifs emboîtés, comprenant d'autres types d'enquêtes et d'autres types d'analyses ou de rapports empiriques au terrain.

Enfin, dans les productions de données, des approches diachroniques et de traçabilité peuvent jouer un rôle dans la manière dont les inégalités environnementales adviennent aujourd'hui. Il faut aussi essayer de remonter dans le temps, dans le cadre des productions de données sociales et environnementales, pour déterminer comment cette qualité a pu évoluer.

Sur les hypothèses de travail pour l'étude et la mise en action, l'articulation des méthodes laisse entière la question des cumuls de disparités, d'inégalités voire d'injustices. Les inégalités environnementales seraient-elles simplement dues au redoublement des inégalités sociales qui seraient rendues environnementales ? Ou existe-t-il une spécificité des inégalités environnementales ? Je pense que oui.

Il faut engager un travail particulier sur :

- certains objets d'environnement, notamment les handicaps et leurs origines ;
- certaines pratiques, notamment les espaces verts, les espaces classés qui peuvent jouer un rôle patrimonial de distribution sociale dans l'espace ;
- les comportements dits proenvironnementaux. C'est la fameuse réforme écologique des modes de vie.

Les échelles d'analyse sont nécessairement *a priori* pour éclairer l'approche de manière complémentaire et emboîtée. Cependant, nous avons pu montrer que l'échelle du bassin d'emplois, du département et de l'intercommunalité serait certainement la plus pertinente à ce jour comme espace de pratiques et de représentations territoriales de l'environnement, avec un recul à vingt ans pour la question de la traçabilité des trajectoires et des héritages.

Dès lors, de quel environnement parlons-nous ? Les personnes évoquent plus volontiers l'évolution des conceptions institutionnelles de l'environnement autour de l'habité et de la proximité. Il ne s'agit pas de l'habité comme habitat, mais comme sentiment d'ancrage et d'appartenance à l'échelle du quartier et de l'environnement. Comment l'habité fait-il sens social à cette échelle de pratiques, de perceptions et de représentations ? Je vous remercie.

**Nathalie LOURDEL**

Merci beaucoup. Julien Caudeville, qui est ingénieur de recherche sur les inégalités environnementales et sociales à l'Institut National de l'Environnement industriel et des Risques, va nous présenter les objectifs du plan national santé – environnement et les outils d'aide à la décision.

**Plan national santé-environnement :  
Problématique et outil d'aide à la décision**

**Julien CAUDEVILLE**

*Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS),  
Chef de l'unité Impact sanitaire*

**Julien CAUDEVILLE**

Tout d'abord, merci de m'avoir invité. Je vais présenter les travaux de caractérisation des inégalités environnementales effectués à l'INERIS. Ces travaux font suite à ceux de ma thèse, qui avait pour objectif de spatialiser l'exposition des populations aux substances chimiques, de manière à caractériser les inégalités environnementales. Nous parlons des environnements eau, air, sol, alimentation, ainsi que de polluants, ici, d'éléments-traces métalliques (ETM). L'étude avait été effectuée sur deux régions, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie, et sur quatre éléments-traces métalliques. Les perspectives sont d'ouvrir les travaux sur d'autres polluants et sur d'autres régions de France, mais également de croiser les résultats avec des données sanitaires et socio-économiques.

L'INERIS est l'Institut National de l'Environnement industriel et des Risques. Il est sous tutelle de ministère de l'Écologie qui finance cette étude, en appui à la thématique des inégalités environnementales. Ces travaux s'opèrent dans le contexte des plans nationaux santé-environnement 1 et 2 qui promeuvent le développement de nouvelles méthodes qui permettent de coupler les données environnementales et sanitaires avec des approches spatiales thématiques. Cette approche a été encouragée dans le plan national santé-environnement 2, qui vise à identifier les zones géographiques qui subissent une surexposition à des substances toxiques. Cette thématique s'est ancrée à l'INERIS, et elle est devenue l'une des priorités du contrat d'objectifs. Elle a permis de structurer l'axe de recherche d'évaluation des risques sanitaires, *via* le projet RESPIR (Représentation Intégrée des Risques Spatialisés), qui vise à apporter les outils méthodologiques nécessaires à la caractérisation des inégalités environnementales et la dimension spatiale aux études classiques d'évaluation des risques sanitaires

Pour ce faire, nous avons construit des données interopérables pour l'évaluation intégrée des risques et la cumulation des expositions de sources différentes sur un territoire. Nous avons élaboré des indicateurs de l'exposition et des risques des populations à travers la méthodologie de l'évaluation de l'exposition et des risques. Nous avons construit des indicateurs spatialisés du risque (ISR) qui

somment les expositions d'inhalation et d'ingestion provenant de pollutions, pour les différents compartiments environnementaux (eau, air, sol). Nous avons intégré dans un outil les modes de vie des populations et les budgets espace-temps, de manière à caractériser ces populations étudiées. Nous avons construit des cartes d'exposition, des cartes socio-économiques et sanitaires que nous avons agrégées sur différents supports géographiques, que ce soit la maille ; le niveau administratif ou des groupes populationnels spécifiques.

Cette plate-forme est basée sur l'intégration de bases de données environnementales et de bases de données caractérisant la population, bases que nous avons améliorées pour accroître la représentativité et la qualité des données à travers différents modèles géostatistiques ou la modélisation des phénomènes physiques, chimiques et biologiques du transfert des substances. Nous avons utilisé les différentes bases de données spatialisées environnementales qui sont produites dans le cadre de la surveillance des milieux, ainsi que les données des recensements de populations. Nous avons construit des méthodes adaptées pour coupler et intégrer les différentes bases de données dans un objectif d'évaluation des risques flexibles et adaptables aux différents niveaux géographiques d'étude. Nous avons également intégré un modèle d'exposition multimédia à différents compartiments environnementaux eau, air, sol, et caractérisant les voies d'inhalation et d'ingestion. Ce modèle avait été initialement développé à l'INERIS il y a quinze ans pour évaluer le transfert des polluants dans les différents compartiments jusqu'aux populations. Nous l'avons interfacé dans un système d'informations géographiques,

À l'issue de cette thèse, nous avons construit la Plate-forme d'Analyses des INégalités Environnementales (PLAINE), qui permet d'intégrer et de traiter des données de différentes sources (sources des émissions, concentrations environnementales dans les différents milieux, exposition des populations, santé démographique, indicateurs socio-économiques et catégories socioprofessionnelles). La plate-forme permet aussi d'analyser les déterminants d'exposition, de caractériser la représentativité spatiale des données et d'analyser les relations spatiales entre les différentes variables.

Nous nous intéressons maintenant davantage au croisement des inégalités environnementales avec les inégalités de santé et les inégalités socio-économiques. Un tel outil permet de répondre à différents types de questions de recherche :

- Existe-t-il une discrimination sociale dans le choix de l'implantation d'un site ? Ce phénomène a été montré par Laury (2007) ;
- Existe-t-il une association entre les inégalités environnementales et sociales ?
- Comment pouvons-nous identifier les zones susceptibles d'engendrer une surexposition des populations précaires ?

- Comment les variables socio-économiques influencent-elles le comportement des populations ?
- Comment pouvons-nous quantifier les relations spatiales entre données sanitaires, socio-économiques et environnementales ?

Dans le cadre du PNSE et de nos recherches sur l'évaluation des risques sanitaires, nous nous intéressons actuellement à identifier les zones de surexposition et les zones précarisées des populations. Nous tentons également d'intégrer la variable socio-économique pour améliorer nos estimations des comportements des populations, afin d'évaluer l'exposition. Ces variables influencent le comportement des populations ; elles nous importent donc comme un déterminant de l'exposition.

Pour chacune de ces questions de recherche, nous allons nous intéresser aux indicateurs. Quel indicateur pouvons-nous construire pour répondre à la question ? Quelles données et quel traitement pouvons-nous leur apporter ? Et Quelle échelle spatiale d'analyse devons-nous adopter par rapport aux données disponibles ? Quelle représentativité spatiale peuvent-elles indiquer ? Quels sont les traitements à apporter pour améliorer ces variables ?

L'INERIS gère de nombreuses données environnementales. Nous pouvons construire différents types d'indicateurs en caractérisant les sources de pollution, les routes, les industries, les aéroports, mais aussi les radios fréquences ou les zones de déchets. Nous pouvons caractériser la qualité des compartiments environnementaux eau-air-sol, et l'exposition des populations, notamment par des approches multimédias. Nous tentons de qualifier l'ensemble des sources, qu'elles soient locales ou globales, actuelles ou passées, les différents médias d'exposition que sont l'ingestion de sol, d'eau, de produits alimentaires locaux ou de provenance commerciale. Nous présentons ici une carte sur laquelle nous avons élaboré des zones tampons autour des principales zones d'émission de polluants atmosphériques. Nous avons identifié les zones autour de certains types de pollution que nous avons croisé avec des indicateurs socio-économiques. Ces méthodes ont été proposés à l'OMS Europe. Ils figureront dans le rapport final sur les inégalités d'environnement et de santé. Nous allons pouvoir utiliser ces indicateurs pour identifier les zones où les populations peuvent être potentiellement impactées. Nous mobiliserons ce type d'approche dans le Plan national santé-environnement 2 pour identifier et hiérarchiser les points noirs environnementaux.

Nous avons voulu répondre à la caractérisation des inégalités environnementales aux substances chimiques en prenant en compte les principales voies d'exposition et en décrivant les phénomènes sur des mailles fines, ici la maille kilométrique. Il s'agit de construire des scénarios réalistes qui intègrent les sources actuelles et passées, de même que les expositions locales

et globales. Nous intégrons au sein de la plate-forme les différentes bases de données d'émission que sont :

- l'inventaire national et spatialisé, la Basias et Basol ;
- pour le compartiment air, la modélisation Chimère ;
- pour l'eau, les bases de données des Agences de l'eau et la base SISE-*Eaux* de la DGS ;
- Pour le sol, les bases de données de l'INRA pour évaluer le transfert dans les différents compartiments environnementaux.

Nous allons également caractériser la population à travers son comportement, en spatialisant des données de physiologie, de comportement, de géographie et de démographie.

Des résultats sont obtenus pour les régions étudiées sur les quatre éléments-traces métalliques qu'étaient le nickel, le cadmium, le chrome et le plomb. Sur le schéma à droite, des cartes d'exposition liée à l'ingestion mettent en exergue des problèmes de cadmium. Elles font apparaître des zones relativement connues qui sont autour de zones industrielles comme Metaleurop ou Mortagne-du-Nord, et autour de l'agglomération de Lille. À gauche, nous avons construit des indicateurs qui pouvaient permettre d'intégrer à la fois l'inhalation et l'ingestion. En haut c'est une carte de nickel pour le Nord-Pas-de-Calais. Les problèmes de nickel sont liés à des émissions atmosphériques. Le plomb en Picardie constitue un problème d'ingestion. Nous pouvons hiérarchiser, pour chaque région, les polluants pour lesquels les risques sont plus élevés, mais également les médias d'exposition et la pollution des compartiments environnementaux.

Ces cartes environnementales sont croisées avec des données socio-économiques. Nous présentons ici l'exemple de l'indicateur de Townsend qui est relativement utilisé, mais présente des problèmes de cohérence, et n'est pas forcément applicable sur l'ensemble du territoire, notamment pour la comparaison des zones rurales et urbaines. Nous travaillons avec l'EHESP, l'École des Hautes Études de Santé Publique, pour intégrer d'autres indicateurs socio-économiques plus robustes. Cet indicateur agrège des données sur les chômeurs, la proportion de ménages non-proprétaires, de ménages sans voiture et de ménages en suroccupation. Il nous fournit des informations spatialisées sur le niveau de précarité des populations. Ces données sont croisées pour pouvoir identifier les zones surexposées et précaires. L'indicateur environnemental est le PM10 ; il identifie les polluants particuliers atmosphériques. Nous menons une analyse sur la maille kilométrique pour les polluants et sur les risques pour l'indicateur socio-économique. Le test de local Moran bivariée est utilisé pour étudier le comportement de la covariance des deux variables, et identifier les populations qui sont à la fois surexposées et précarisées.

Pour le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie, il existe à la fois des zones précaires et des zones où les polluants particuliers sont élevés. Dans ces zones, les politiques peuvent être orientées, notamment dans le cadre des plans régionaux santé-environnement et à l'aide d'un système d'informations géographiques. Ces derniers permettent de mieux cibler les populations impactées. Le gestionnaire peut agir de manière précise sur la sensibilisation des populations ou, dans le cadre des polluants particuliers atmosphériques, sur la domination des rejets à la source. Nous pouvons aussi hiérarchiser les points environnementaux dans les zones sur lesquelles vivent des populations précarisées. Il nous intéresse de mieux identifier et mieux intégrer la dimension comportementale dans nos évaluations des risques sanitaires. Deux cartes de risques avec des scénarios extrêmes (strictement rural ou urbain) sont présentées en séance. Dans le scénario rural, les populations ont davantage tendance à produire et à auto-consommer leurs produits alimentaires. Une grande différence est visible entre ces deux comportements.

### **Conclusion et perspectives**

Nous allons étendre la couverture géographique des travaux sur l'ensemble de la France. Nous effectuerons des calculs d'exposition et des risques aux autres substances que sont les polluants organiques, en fonction de la disponibilité des données. Nous testerons cette plate-forme sur les études de zones pour aider à la concertation des différents acteurs dans le cadre de ces études. Nous croiserons les données environnementales, sanitaires et socioéconomiques, des données de mortalité ou d'incidence aux maladies. Nous continuerons à valoriser ces travaux en Europe, en répondant notamment à l'appel à projets FP7. Le projet DICER financé dans le cadre d'un APR ANSES permettra d'améliorer la prise en compte des comportements des populations dans l'évaluation de leur exposition. Il permettra également de développer la composante dynamique de la plate-forme, en intégrant les budgets espace-temps et les déplacements des populations. Pour l'instant, nous en sommes aux substances chimiques, mais nous ferons évoluer nos indicateurs vers d'autres risques, à l'instar des risques sonores et de ceux liés aux ondes électromagnétiques.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### **Marion PEREZ - Étudiante en master à l'université Paris VIII**

J'apporterai plutôt un témoignage. L'année dernière, lors d'un atelier, nous avons essayé de construire un indicateur socio-environnemental de mieux vivre, en établissant un questionnaire. Nous n'avons pas eu le temps d'achever les résultats. Nous essayons de créer de nouveaux indicateurs plus qualitatifs. Notre approche s'est centrée sur une approche par quartier. Nous sommes intervenus sur cinq quartiers de cinq communes de la Seine-Saint-Denis. Par ailleurs, je voudrais revenir sur l'intervention de Lydie Laigle, et sur l'idée selon laquelle les inégalités environnementales peuvent parfois accroître les inégalités sociales. J'habite la commune de La Courneuve, qui comprend la fameuse cité des 4000. Il existe dans cette commune beaucoup d'inégalités sociales et économiques. Les 4000 ont fait l'objet d'une rénovation urbaine. Presque toutes les barres ont été détruites pour recréer des logements plus qualitatifs avec davantage d'espaces verts. Au niveau des populations à reloger, de nombreux logements ont été réattribués en accès à la propriété privée. Il s'agit de savoir à qui l'environnement est favorable.

### **Intervenant- Directoire du réseau France-Nature-Environnement**

Ma question s'adresse à Julien Caudeville, puisque nous avons déjà eu l'occasion de nous rencontrer dans le cadre du Plan national santé-environnement. Ce plan existe à la suite du Grenelle de l'environnement. Je pense que les personnes ont peu parlé du Grenelle et des actions qui ont été par la suite engagées. Ce plan fait référence aux inégalités environnementales. Je pense qu'il est indispensable de le souligner. Vous avez présenté le portail PLAINE. Comment est-il accessible ? Quelles sont les possibilités d'accès aux bases de données ? Sont-elles partagées ou mutualisées ? Vous avez envisagé de redescendre à l'échelle du territoire, dans le cadre du plan régional santé-environnement où vous déclinez les points noirs environnementaux qui sont abordés, ce qui permet d'avoir une vision globale des différentes régions de France sans oublier les départements d'Outre-mer. Comment avez-vous envisagé cette transversalité de travail et quelles sont les perspectives de développement des actions engagées dans le cadre de vos recherches ?

### **Julien CAUDEVILLE**

La diffusion de l'outil est limitée par l'accessibilité aux données. Quand nous voulons utiliser ces dernières, nous passons des conventions de non-diffusion des données brutes. Il est prévu de diffuser les fonctionnalités de l'outil et de faciliter l'accès aux données en proposant aux gestionnaires un accès favorisé.

L'utilisation des données brutes est limitant pour la transmission. Néanmoins, je travaille sur la directive INSPIRE au niveau européen, qui vise à diffuser l'ensemble des données environnementales dans les prochaines années, et à les rendre publiques à travers l'utilisation de serveurs. *A priori*, une fois que cette directive sera mise en place, les derniers verrous qui interdisent la diffusion des données seront levés. Dans un premier temps, il est prévu de diffuser les cartes de métadonnées avec leurs incertitudes. Les cartes portent sur les zones sur lesquelles nous n'avons aucune donnée. Elles procèdent par interpolation et par modélisation. Il s'agit de travailler sur la communication de ces cartes. D'ici un an ou deux, les cartes seront consultables par le grand public et lui permettra d'évaluer les zones dans lesquelles il vit et les risques qui y sont liés.

### **Olivier ROBINET**

C'est une question pour Guillaume Faburel. Je voulais savoir comment étaient prises en compte certaines données sur l'environnement qui ne sont pas directement environnementales, mais qui sont liées à la proximité d'infrastructures de transports et qui influencent beaucoup le cadre de vie. La carte de l'Île-de-France dénote, par rapport à ce qui a été évoqué ce matin, sur le fait qu'il existe une sorte de gradient de niveau de vie du centre de Paris vers la périphérie de la région parisienne. Au contraire, l'environnement est plus favorable en périphérie. Il s'agit donc de savoir comment la variable sur la proximité des transports en commun a été prise en compte dans l'étude. Plus accessoirement, j'ai été un peu étonné d'observer que le bruit lié aux aéroports de seconde importance est considéré comme une variable positive.

### **Guillaume FABUREL**

Sur la question des transports en commun, pour la première étape, nous n'avons pas *a priori* intégré ce type de variables. Par contre, nous avons construit des variables environnementales par des *buffers*, à savoir la distance à l'espace vert, à l'offre patrimoniale, *etc.* Dès lors, il était plus intéressant de renseigner les autres fonctions représentées dans cet espace, comme la distance à l'offre environnementale, ou à sa dégradation lorsqu'il s'agit d'une usine par exemple. Selon les types d'objets environnementaux, les *buffers* varient de 100 mètres à 1 kilomètre. Les populations sont prises en compte dans ces zones tampons. Pour les aéroports, nous avons surtout travaillé sur les extrêmes, pour bien mettre en lumière des profils types sur des convergences éventuelles entre données sociales et données environnementales. Dès lors, lorsque nous travaillons sur les déciles, la proximité des aéroports ressort particulièrement pour des raisons historiques. Il existe une attractivité pour certaines catégories sociales. Après les tests d'indépendance, nous avons constaté qu'il faudrait effectivement s'interroger, mais, comme nous travaillons sur les extrêmes, nous tenions à mettre en avant cet aspect parce qu'il participe plus largement du bruit

des avions au sens large. Le bruit est l'un des trois paramètres environnementaux les plus structurants de la ventilation sociale dans l'espace.

**Émilie de Rivière. Direction régionale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France**

Merci. Je m'occupe des schémas d'aménagement de gestion des eaux. J'ai trouvé l'approche sur la perception de l'environnement intéressante. Nous avons un vocabulaire différent sur l'environnement. Dans l'étude présentée, il s'agissait davantage du cadre de vie et de la santé, plus que des aménités écologiques au sens où nous l'entendons dans nos fonctions. Par exemple, nous n'allons pas considérer qu'une zone humide en friche qui n'est pas régulièrement fauchée comme un facteur négatif. Or, dans la perception du public, elle participera peut-être à un mauvais environnement. Il en est de même pour certains plans d'eau que nous voudrions éventuellement supprimer pour restaurer une continuité écologique. Cette suppression pourrait être mal perçue par la population. Je pense que la mentalité des personnes évoluera progressivement, changera leurs perceptions et favorisera l'augmentation des aménités que nous n'appellerions pas environnementales, mais écologiques. Il y a peut-être à travailler sur les ponts entre notre perception de l'environnement en tant que gestionnaires de l'eau par exemple, et cette perception du côté social, du côté de la population. Nous allons par exemple travailler sur la réduction des coûts de l'eau en préservant des zones tampons, qui pourront être des friches en bordure de cours d'eau laissées telles quelles, etc.

**Guillaume FABUREL**

Nous devons aussi aller vers cette approche. Dans les deux étapes de la méthode, deux conceptions très différentes de l'environnement se font face. Nous n'allons pas faire un séminaire de sémantique, mais deux conceptions politiques de l'environnement sont pour moi distinctes. L'idée d'avoir ensemble ces deux approches revient à garantir l'existence d'une passerelle dans les deux sens. D'un côté, j'entends bien l'idée selon laquelle les aménités environnementales devraient devenir des aménités écologiques, par la diffusion d'informations, par la sensibilisation, etc. Cependant, d'un autre côté, l'idée que je défends est une conception administrative et un peu technique de l'environnement, qui devrait s'ouvrir à une conception plus perceptuelle, plus expérientielle, plus qualitative. Aujourd'hui, l'inégalité environnementale est certes constituée des niveaux d'expositions, mais elle réside aussi dans les modes de vie qui évoluent, les pratiques du quotidien, les rapports sensibles aux lieux, etc. La proximité de l'eau, les berges peuvent donner lieu à des perceptions différenciées à condition que les chemins se fassent véritablement dans les deux sens. C'est ce que vous évoquiez à la fin.

## **Salvador JUAN**

Vous avez tous les deux évoqué le mode de vie comme une variable à intégrer ou un facteur explicatif. Pourriez-vous dire rapidement ce que vous entendez exactement par « mode de vie », qui est une notion très polysémique ? Concernant plus spécialement Julien Caudeville, il existe dans vos cartes une très forte corrélation entre l'inégalité sociale et l'exposition environnementale. Toutefois, nous n'avons pas vu la conséquence de cette corrélation sur la santé. Existe-t-il davantage de maladies respiratoires et de cancers dans les points relevés dans le Nord-Pas-de-Calais ? Vous ne l'avez pas dit, donc nous ne pouvons pas identifier la conséquence sur la santé.

## **Julien CAUDEVILLE**

En termes de comportements, nous intégrons pour l'instant dans nos variables alimentaires les questions : quelle population mange quoi ? Quelle population produit dans son jardin ? Quel type d'aliments ? Nous avons également intégré ces éléments dans la densité démographique pour évaluer nos risques populationnels. Dans les prochains développements, nous intégrerons les déplacements. Nous placerons des GPS sur les personnes pour évaluer leur transport, leur budget espace-temps, dans un partenariat avec l'hôpital de la Salpêtrière qui veut construire une plate-forme sur l'obésité. Les variables interviendront donc sur les transports, l'activité physique, *etc.* Sur le rapport avec la santé, il existe de bonnes corrélations avec les données de mortalité liées au cancer. Toutefois, pour l'instant, nous en sommes aux balbutiements du développement des méthodes. Nous ne pouvons pas diffuser des données qui ne sont pas encore bien éprouvées méthodologiquement. Néanmoins, *a priori*, des « lièvres » sont à soulever de ce point de vue.

## **Intervenant - Consultant**

Ma question généralise un peu d'autres interrogations soulevées auparavant. Quand vous entrez les données d'un polluant dans vos bases de données, dans les modèles que vous faites tourner, quel est le minimum à connaître ? Je pense à la concentration, au mode de diffusion, à la continuité de cette concentration, au fait qu'elle soit accidentelle ou non, *etc.* Quels sont les paramètres dont vous vous assurez avant de les entrer et de les faire tourner ?

## **Julien CAUDEVILLE**

Nous n'entrons pas de données. Nous utilisons les bases de données existantes (concentrations dans l'eau, l'air, le sol) en mobilisant les données qui sont produites régionalement ou nationalement. Nous sommes principalement intéressés par les concentrations dans les milieux. Nous évaluons ensuite le transfert dans les différents compartiments d'exposition (nourriture, eau, *etc.*).

Nous avons donc besoin de facteurs de transfert et de nombreux paramètres physicochimiques pour évaluer ces transferts d'un département à l'autre, donc ce sont des DPH, des capacités d'échange cationiques. Nombre de paramètres physicochimiques les accompagnent, mais la concentration dans l'environnement est vraiment la donnée essentielle.

### **Intervenante**

J'ai une deuxième question sur la santé environnementale qui s'intègre dans une globalité. Puisque l'Homme évolue dans un biotope, il n'est pas question d'exclure un seul des axes structurants. Je pense que nous ne pourrions pas faire l'économie d'un changement de paradigme dans l'évaluation et la gestion des risques sanitaires et environnementaux. L'actualité judiciaire nous ramène à la catastrophe d'AZF, entre autres. Je tiens à souligner que les options liminaires des politiques publiques ou les enjeux financiers l'emportent souvent, au détriment des risques sanitaires sociaux et environnementaux avérés et dont le caractère évitable était patent. Ce matin, tous les intervenants ont souligné ces différents enjeux, mais sans les approfondir davantage. Devons-nous intervenir de manière très forte ? Devons-nous considérer que la valorisation du coût de l'inaction amplifie les inégalités sociales et environnementales ? Ces questions nous renvoient à nos fondamentaux.

### **Guillaume FABUREL**

La question est passionnante et je suis assez d'accord. Il faut intégrer les facteurs de coûts de l'inaction et de la bifurcation des paradigmes qui se jouent aussi derrière. Sous l'angle de l'environnement, j'ai beaucoup apprécié la manière dont nous pouvons techniquement les aborder, et dont les politiques publiques les déploient. Il existe aussi des enjeux économiques lourds qui peuvent peut-être y participer. C'est ce que je disais en introduction : on a montré que le phénomène s'est affirmé, puis tu, puis affirmé à nouveau. À un moment donné, il faut poser la question de la responsabilité des pouvoirs publics à se saisir du problème.

### **Nathalie LOURDEL**

Pour prolonger votre propos, Guillaume Faburel, vous avez parlé de développer les indicateurs de vécu et de satisfaction. Avez-vous eu l'opportunité d'observer en Europe ou à l'étranger des avancées sur ces indicateurs ou d'autres éléments intéressants ?

## **Guillaume FABUREL**

Des chercheurs allemands développent des indicateurs de perception. La question ne porte pas nécessairement sur la satisfaction. Elle consiste à déterminer plutôt ce que la perception de l'environnement peut apporter à d'autres types d'indicateurs, comme facteur d'ajustement et comme critère d'atténuation éventuellement. Nous pouvons intégrer cet aspect dans le modèle statistique, par un coefficient de pondération positif ou négatif. Je parlais d'un chercheur d'Amsterdam qui travaille sur la vulnérabilité politique. À mon sens, il y a là quelque chose à creuser, parce qu'elle constitue pour moi la véritable injustice environnementale aujourd'hui. Elle se définit comme l'incapacité qu'auraient certaines populations à pouvoir améliorer leur propre environnement, donc à saisir la puissance publique. Ce chercheur travaille beaucoup sur les indicateurs de performance électorale ou de performance politique. Les Nord-Américains mènent une démarche similaire dans le cadre de la justice environnementale, à l'instar de l'EPA et de son *toolkit*, à savoir une somme d'indicateurs, notamment celui de Thousand. Il existe en cette matière un terrain de jeu, le problème étant l'absence d'applicabilité du modèle nord-américain. Nous n'avons pas toujours accès aux données. La démarche ne renvoie pas aux mêmes protocoles de production de l'information, mais j'invite les participants à observer les boîtes à outils proposées aux États-Unis, qui doivent être intégrées dans les études d'impact.

## LE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES LES APPROCHES INTEGREES

**Nathalie LOURDEL**

Nous sommes ravis d'accueillir Geneviève Besse et Alain Lecomte qui vont nous présenter les politiques publiques de la SNDD au Pacte de solidarité écologique. Geneviève Besse est conseillère stratégique au sein du Commissariat général au Développement durable et Alain Lecomte est Président de la section Aménagement durable des Territoires. Ils vont profiter de cette demi-heure pour présenter le prochain volet de ce séminaire, c'est-à-dire une vision plus intégrée des politiques publiques.

### **De la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) au Pacte de solidarité écologique : Retour sur la construction du pilier social du développement durable à l'échelle des territoires**

**Alain LECOMTE**

*Président de la section Aménagement durable des territoires  
du MEDDTL/CGEDD*

**Geneviève BESSE**

*Conseillère stratégique au MEDDTL/CGDD*

**Geneviève BESSE**

Mesdames, messieurs, bonjour. Merci à l'IFORE de nous avoir invités pour cette présentation. J'ai la tâche difficile de faire le lien avec la matinée qui a dû être très riche, consacrée à la recherche ; mon approche sera plus pragmatique.

Mon intervention s'intitule « retour sur la construction du pilier social du développement durable ». Je tenterai donc de mettre en perspective les instruments intégrés de politique publique en remontant à 1992, à l'Agenda 21 de Rio. Parce que depuis cette date les instruments de politiques publiques, de tous niveaux et le plus souvent non contraignants, ont eu l'ambition de prévenir ou à corriger les inégalités environnementales, qui s'incarnent au plan local.

Je m'attacherai à décrire les *processus* qui caractérisent les cadres et instruments de politiques publiques dites « intégratrices » et je laisserai le soin à

Alain Lecomte de développer davantage les *mesures* concrètes du pacte de solidarité écologique.

Mon propos visera dans un premier temps à interroger les modalités de l'action publique au regard de l'intégration « social-écologique », et dans un second temps je concentrerai mon approche sur l'impact, sous ce même angle, de la Stratégie nationale de développement durable adoptée en juillet 2010 et la démarche pour un Pacte de solidarité écologique lancée en 2009, par ce ministère

Dans la mutation que nous vivons, la question sociale et la question écologique vont de pair, ce qui constitue un changement de paradigme assez récent, mais qui est engagé ; les instruments de politique publique le montrent. La nouvelle question sociale ne peut plus se ramener à la question de la redistribution des richesses issues du monde de la production, elle exige la prise en compte d'identités mouvantes, des aspirations à une redéfinition de l'utilité sociale, C'est la question des exclusions, y compris l'exclusion de la participation. . La question écologique pose quant à elle la question de l'urgence, celle de la lutte contre le changement climatique, et d' autres sujets. C'est la question de l'entretien- est-ce qu'il faut prendre le mot care- de l'entretien du capital social, du capital humain, du capital naturel et tout cela, ensemble.

C'est donc un grand défi et c'est pour cela qu'il est nécessaire d'ouvrir cet après-midi par un cadrage sur les instruments publics existants face à ce grand défi. Le titre de la table ronde « De la Stratégie nationale de développement durable au Pacte de solidarité écologique » pourrait suggérer une progression en matière d'intégration des enjeux sociaux dans les politiques environnementales. Ceci doit être nuancé, car il s'agit d'instruments de nature différente : la stratégie 2010 - 2013 constitue des lignes directrices alors que le pacte débouche sur des mesures opérationnelles qui visent concrètement à lier solidarité et écologie selon la démarche lancée par Madame Létard en 2009.

Je voudrais donc avant d'aborder concrètement, le contenu de la SNDD, que vous montre ce power point, faire un rapide aperçu des instruments et des cadres depuis Rio 1992 et l'Agenda 21. C'est une approche personnelle, je ne suis pas sûre qu'il y ait eu énormément de recherches sur le sujet. Je constate qu'il y a un continuum croissant d'instruments de développement durable qui occupe en fait toute la hiérarchie des normes et je propose de les classer en trois catégories.

### **Les instruments du développement durable**

On peut les classer selon qu'ils touchent l'ensemble ou qu'ils sont thématiques, selon leur degré de contrainte et aussi selon le rôle de l'instrument.

*1/ Approche d'ensemble ou holistique* on peut citer bien évidemment l'Agenda 21, mais aussi toutes les stratégies : stratégie européenne de développement durable, stratégie nationale de développement durable. La stratégie européenne date de 2006, il y en a eu une autre auparavant, mais relèvent aussi de cette catégorie d'instrument global les Objectifs de développement du millénaire. Le rapport direct entre la soutenabilité environnementale et la réduction de la pauvreté a bien été reconnu par les OMD, on reconnaît que la dégradation environnementale est un obstacle à leur réalisation.

La conférence Rio +20 lie aussi les deux sujets : elle abordera en juin 2012 l'économie verte et l'éradication de la pauvreté, il y aura à l'issue de ce grand sommet mondial un plan d'action et une feuille de route. Là aussi, nous devrions avec les résultats de Rio+20 détenir un cadre stratégique, de niveau mondial qui lie de façon globale le pilier social, le pilier économique et le pilier environnemental. Cela ne veut pas dire cependant que ces démarches sont forcément intégratrices, elles constituent plutôt des signaux donnés aux acteurs, publics et privés. Elle juxtaposent le plus souvent les problématiques dans un même instrument. On peut mentionner dans la même catégorie ISO 26 000, vaste démarche globale des piliers social, environnemental et économique ; ces lignes directrices adoptées à l'automne 2010 intégratrices par la méthode plus que sur le fond ce sont les acteurs auxquels elles s'adressent qui sont chargés d'intégrer entre elles les différentes dimensions, qui y sont développées.

On peut aussi situer dans cette même catégorie d'instruments holistiques du développement durable, incluant la dimension sociale, toutes les communications de l'Union européenne sur la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise de 2002, de 2006, et la toute récente communication vient d'être adoptée, en octobre 2011. On peut citer aussi les principes directeurs de l'OCDE (à l'attention des multinationales), l'article 20 du GATT.. ; liste n'est pas exhaustive. Il s'agit donc d'une construction très vivante d'instruments.

*2/ Une deuxième distinction peut être effectuée, rapidement dans les limites de cette intervention, selon le degré de contrainte de l'instrument: « Soft law versus hard law ».*

On peut considérer dans certains cas que le degré de contrainte est assez élevé. Je peux citer à cet égard l'article 6 de la Charte de l'environnement qui est de valeur constitutionnelle. Il dispose que : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Il existe une articulation entre tous ces instruments : on peut dire en effet que la stratégie nationale de développement durable, dont vous voyez actuellement affichés les neuf défis clés, adoptée en 2010, qui va jusqu'en 2013, a plus de force que la stratégie nationale précédente parce

qu'elle a bénéficié de cette base de l'article 6 de la Charte de l'environnement et de sa valeur constitutionnelle

L'actuelle SNDD tire aussi sa force des engagements du Grenelle de l'environnement

La difficulté commence, en ce qui concerne cette deuxième catégorie, quand on arrive à la *hard law* parce qu'on avait beaucoup d'instruments *soft*. Les stratégies sont quand même des instruments « mous », non contraignants et là, c'est une des difficultés que nous avons rencontrées avec la démarche pour un Pacte de solidarité écologique puisque notre mission consistait à trouver des dispositifs publics qui ne soient pas seulement des *guides lines* à vocation de juxtaposition, mais qui fassent de l'intégration des dimensions sociale et environnementale le facteur de progrès ; et là , c'est quand même plus difficile, on est face à des questions du type : comment éviter les blocages à l'instauration d' une fiscalité écologique, résultant de leur impact sur les revenus les plus modestes ? Quelle politique faut-il mettre en place pour assurer l'accès à certains biens essentiels générateurs de pollution sans sacrifier l'incitatif et le curatif ? Quelle est la bonne structure tarifaire pour les biens publics locaux, comme l'eau ou les services de gestion des déchets ?

La théorie économique plaide plutôt pour une combinaison d'instruments qui permette d'une part de traiter la question environnementale et de le compléter par une allocation de solidarité. Je ne vais pas entrer dans les détails, c'est un des gros sujets que nous avons eu à traiter dans le cadre du Pacte. Une des mesures du pacte est ,à juste titre, consacrée à l'amélioration de la connaissance des effets des politiques environnementales sur les populations à bas revenus..

*3/ en troisième et dernier lieu de cet essai de classification des cadres d'action politique, une distinction en fonction du rôle de l'instrument : Rôle d'impulsion (les déclarations Rio, OMD , stratégies,) rôle de mesure (Indicateurs, IDD, IDDT), rôle d' évaluation (études d'impact intégrées)*

Le rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement de novembre 2011 , élaboré dans la perspective de Rio + 20. , insiste sur la construction par les États, d'instruments de mesure et d'instruments d'évaluation.. Les années récentes ont permis d'avancer , le rapport de Stiglitz, Sen, Fitoussi a permis de sortir la question des indicateurs de bien être des cercles académiques. C'est une grande avancée. Ainsi, l'ensemble des indicateurs de développement durable , parmi lesquels des indicateurs sociaux , donne une plus grande force à la stratégie, le suivi de ces indicateurs est obligatoire , aux terme de la loi Grenelle 1, et annuel ; Autre élément, les instruments qui permettent l'évaluation, c'est toute la question des études d'impact intégrées, sur lesquelles il faut encore avancer.

Ce survol doit vous paraître un peu complexe ; il visait d'une part à rappeler que la France progresse sur ces sujets dans un cadre mondial et européen et d'autre part à illustrer la « nécessité » de ces instruments au plan politique et stratégique, qui sont plus des appels à l'intégration des dimensions sociale et environnementale que des réalisations.

### **Quelles sont les avancées de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 ?**

Comme je l'ai rappelé, la stratégie est calée sur la stratégie européenne de développement durable (SEDD). Calée, cela veut dire que nous avons repris exactement les mêmes défis. La SEDD a certes une certaine force parce qu'elle a tiré sa force de son élaboration, là aussi du processus. Plus que la stratégie précédente au niveau européen, elle a été conçue avec l'ensemble des directions générales de la Commission et il y a eu une certaine participation. Cependant tant les ONG qu'un certain nombre d'acteurs ne manquent pas de souligner sa faiblesse, c'est la question de la concurrence entre les instruments. En effet, que pèse la stratégie européenne de développement durable face à la stratégie de Lisbonne en termes de processus et de suivi ?

La SEDD est silencieuse aussi sur la question, assez majeure, de savoir comment on fait pour que la stratégie de Lisbonne ne génère pas d'action contraire au développement durable.

Donc, on a un rapport inégal entre ces deux stratégies européennes, inégalité qui s'est renforcée avec l'adoption de la stratégie 20/20 (post Lisbonne). On ne sait pas non plus ce que va devenir cette stratégie européenne de développement durable, c'est un sujet d'actualité puisque la possibilité de sa révision devrait être l'agenda du Conseil européen de décembre.

Très peu de pays soutiennent cette révision, on voit bien que la SEDD est un instrument fragile.

Parmi les 9 défis de la SNDD, le défi « social », qui est le défi 8, est repris de la stratégie européenne et s'intitule de même « Démographie, immigration et inclusion sociale ». Il ne faudrait pas croire pour autant que L'intégration et l'articulation des dimensions sociale et écologique se trouvent là uniquement. La dimension sociale doit être intégrée à chaque défi . Le premier rapport annuel de mise en œuvre de la SNDD, d'octobre 2011 montre bien - c'est en tout cas une tendance, ce n'est pas suffisant – que la question sociale fait partie de chaque défi. Accès à des transports durables pour tous, Responsabilité Sociale des Organisations dans le défi sur la consommation et la production responsables), précarité énergétique dans le défi sur l'énergie, métiers de l'économie verte dans le défi éducation etc.. Adaptation des territoires et des filières, santé - environnement, inégalités d'accès aux services, vulnérabilité des plus fragiles, solidarité intergénérationnelle.

La SNDD est un cadre de cohérence destiné à l'ensemble des acteurs de la société ; à chaque défi comporte une dimension social ; c'est un cadre co construit et fait pour que l'ensemble des acteurs de la société se l'approprié. La stratégie nationale identifie les axes prioritaires pour faciliter l'adaptation de notre modèle de société, c'est un outil de mise en cohérence des politiques pour favoriser la transition..

Le tableau de bord des indicateurs de développement durable , donne sa force au processus.. Parmi les 15 indicateurs phare de développement durable, les nouveaux sont en bleu, notamment celui la participation des femmes aux instances de gouvernance,publiques et privées . Il y a 35 indicateurs de second niveau et quatre indicateurs de contexte.

La démarche pour un Pacte de solidarité écologique a été une démarche concertée, pragmatique, pour avancer avec des mesures concrètes. Le pacte a eu aussi , fortement, pour objectif de décroisonner les acteurs des sphères sociale et environnementale. C'est essentiel et nous devons le poursuivre. C'est dans le contexte de la crise économique que Jean Louis Borloo et Valérie Létard, Secrétaire d'Etat auprès de lui, ont ressenti la nécessité de lancer un volet social du Grenelle . La démarche a comporté cinq chantiers :

- la croissance verte et l'emploi, devenu le plan de mobilisation pour les métiers de l'économie verte,
- la lutte contre la précarité énergétique dans le logement,
- les modes de vie, le comportement et la consommation,
- la qualité de vie dans les territoires,
- la mobilisation citoyenne et sociale.

Les deux premiers programmes ont eu leur propre essor, ils se sont appuyés sur des travaux du Grenelle. Les trois autres, plus émergents, ont formé un bloc séparé , avec un décroisonnement des modes de travail un peu inédit pour le ministère.

Il y a donc eu trois groupes de travail correspondant à ces trois derniers thèmes qui ont associé ATD Quart monde et la CLCV, FNE et l'ONPES..,

Ces groupes de travail se sont réunis souvent sur le mode d'une gouvernance à 5 , ils ont élaboré des propositions et des réflexions.

À la suite de ces réflexions riches et de ces propositions, le ministre a tenu un grand forum de restitution, à la Mutualité. Sur la base de tous ces travaux avec la société civile, Mme Létard a alors demandé à Jean Gaeremynck et à Alain Lecomte d'en sortir des mesures concrètes et si possible immédiatement applicables. Ce fut l'objet du rapport remis en février 2011 à Mme Kosciusko Morizet. Ce rapport comporte 40 mesures, une vingtaine est engagée ou réalisée. Je passe donc la parole à Alain Lecomte.

## **Alain LECOMTE**

Nous étions effectivement quatre pour établir ce rapport, à savoir Geneviève Besse, Pascal Douard, Jean Gaeremynck, conseiller d'État qui a eu des fonctions importantes dans la sphère sociale, et moi-même. Le Pacte de solidarité écologique est largement la dimension sociale du développement durable croisée avec la croissance environnementale. Il constitue donc un complément évident du Grenelle de l'environnement. Il nous était demandé quelque chose à la fois de plus simple et en même temps d'assez ambitieux, puisqu'il fallait expertiser certaines mesures concrètes. Nous avons ainsi expertisé une quarantaine de mesures, mais, en réalité, ces dernières peuvent avoir des niveaux de maturité assez différents. Certaines peuvent être très rapidement mises en place, d'autres plus lentement.

Le rapport s'articule selon quatre axes qui correspondent au sujet de la journée puisqu'ils comprennent d'une part des aspects de cohésion sociale et d'autre part des aspects de cohésion territoriale. Je n'ai pas voulu reprendre ces quatre points. Je vous présenterai le rapport autour de deux points :

- des mesures devaient répondre aux besoins essentiels des habitants, tout en respectant bien sûr l'environnement, mais aussi la santé des habitants ;
- comment les acteurs territoriaux, sociaux et économiques peuvent-ils faciliter les réponses aux besoins des habitants ?

### **La réponse aux besoins essentiels des habitants**

Nous partons des besoins essentiels, éventuellement un peu élargis. Il s'agit de se nourrir, mais aussi de consommer d'une façon responsable. Plusieurs mesures peuvent être évoquées, par exemple des expérimentations d'ateliers de consommation responsable, à l'instar du Nord-Pas-de-Calais, une meilleure connaissance de la durée de vie des produits, voire un allongement de leur durée de vie par leur réutilisation au lieu de les jeter. Il s'agit aussi de créer un référentiel pour qualifier les produits alimentaires par rapport à l'environnement, notamment dans la restauration collective. Enfin, une mesure particulière est liée à la consommation durable et à la convivialité, à savoir le développement des jardins collectifs. À cet égard, il a été avancé l'idée d'une convention avec l'Union HLM pour les développer.

Le deuxième point consiste à se loger et à améliorer le cadre de vie. L'une des mesures prises est non pas l'autoconstruction, mais l'auto-réhabilitation des logements. Elle est sans doute plus facile à mettre en œuvre à condition, évidemment, que des équipes accompagnent les habitants qui réhabilitent eux-mêmes leur logement. Par ailleurs, le thème concerne tout ce qui est autour du logement, c'est-à-dire toutes les tarifications sociales et la manière de les rendre

plus efficaces, qu'il s'agisse de l'eau, du gaz, de l'électricité et des déchets. Le dispositif a même été étendu à la téléphonie mobile, à l'Internet et aux services bancaires, dans une vision assez large des choses. Je ne vous donnerai qu'un exemple : dans les abonnements, il est apparu important que la part fixe soit un peu moins lourde, et affecte moins le budget des plus pauvres qui consomment moins. D'autres mesures établissent un lien avec la politique de la ville, c'est-à-dire la politique qui concerne les grands quartiers d'habitat social. La nécessité de l'accessibilité au bâti en termes physiques a été évoquée.

Le troisième point porte sur les déplacements. Nous avons pris assez peu de mesures sur ce point. Pour l'accessibilité physique au transport, la principale mesure concerne la tarification sociale des transports. Des expériences de tarification gratuite ou de tarification unique ont été menées. Avant que nous puissions émettre des propositions, il nous a semblé essentiel de réaliser un bilan de tout ce qui se faisait sur le territoire. Nous avons donc proposé un colloque à cet égard.

Le quatrième point porte sur l'information et la participation. La formation au développement durable entre dans le cadre de la formation professionnelle. La présente rencontre applique au fond l'une de nos mesures. De plus, il est fondamental d'étendre la démarche dite des jeunes volontaires, dans le cadre du service civique volontaire. Des jeunes vont au-devant des familles pour leur expliquer les écogestes par exemple. L'idée est que nous augmentions considérablement cette possibilité : si, à terme, 75 000 volontaires sont mobilisés au titre du service civique volontaire, 10 000 devraient être affectés sur la partie propre au développement durable. Certaines mesures sont dédiées à l'amélioration de la participation des personnes, comme les portails interactifs du développement durable par territoire, qui permettraient aux personnes de réagir par rapport à la vision qu'ils ont de leur territoire en termes environnemental et social. D'autres mesures visent à faciliter la consultation des habitants, qu'il s'agisse par exemple des services publics locaux ou plus généralement des investissements.

### **Comment les acteurs territoriaux, sociaux et économiques peuvent-ils faciliter les réponses aux besoins des habitants ?**

Un premier point concerne la sphère territoriale. Une meilleure connaissance de la question est requise au préalable. En effet, même si nous la devinons intuitivement, nous ne savons pas encore très bien aujourd'hui quelle est la corrélation entre les inégalités sociales et les inégalités environnementales selon les territoires. Les plus pauvres se trouvent souvent dans les terrains qui ne sont pas forcément les plus agréables. Je pourrais évoquer les points noirs liés au bruit par exemple. Cependant, d'une façon plus générale, il existe une inégalité entre les villes. Certaines villes sont plus riches, d'autres sont moins riches. Comment l'État pourrait-il apporter une aide ou une assistance pour monter des

projets d'aménagement pour les petites villes qui sont souvent en difficulté ? Par ailleurs, une autre idée est d'introduire une dimension sociale dans les Agendas 21, mais je n'ai pas le temps de la développer.

Un deuxième point porte sur la sphère sociale. Une meilleure connaissance constitue également un préalable. Il s'agit de mieux connaître les effets des politiques environnementales sur les personnes à bas revenus. Une mesure très concrète est la formation des travailleurs sociaux. Ces derniers doivent pouvoir porter un certain nombre d'idées en matière écologique et apporter une aide pratique aux familles, notamment pour gérer leur budget.

Le troisième point est relatif à la sphère économique. Assez simplement, les mesures tournent largement autour de l'insertion par l'économie. Il s'agit d'encourager les entreprises d'insertion, notamment par des achats publics socialement responsables. Les achats publics seraient à la fois écologiquement et socialement responsables. Il faut ainsi développer « les facilitateurs », qui informent les entreprises et qui suivent les programmes d'insertion. D'autres mesures concernent le mécénat, qui joue un rôle dans le domaine social, et plus généralement la responsabilité sociale des entreprises. Sur les territoires mêmes, les entreprises doivent pouvoir encourager un certain nombre de projets de nature à la fois écologique et sociale.

Il s'agit maintenant d'expliquer quelles sont les suites apportées par la Commissaire générale au Développement durable.

### **Geneviève BESSE**

#### **Le rôle du Comité national de Développement durable et du Grenelle et l'Environnement (CNDDGE)**

Le Comité est une instance de gouvernance de cinq personnes qui a été créée après le Grenelle de l'environnement, et qui associe les partenaires sociaux, les associations environnementales et des associations à caractère social. Le rapport de février a été transmis aux acteurs du Pacte de solidarité écologique, qui avaient d'ailleurs participé de façon inégale à l'ensemble des travaux. La participation n'était pas une obligation ; elle devait se réaliser sur la base d'un volontariat. Les membres avaient donc participé aux trois rapports préalables. La dernière réunion avec eux a eu lieu en novembre dernier et nous attendons leur réaction sur un certain nombre de mesures. Les propositions seront mises sur le site de façon accessible, ou nous vous enverrons les documents liés. Un document de suivi régulier des 40 mesures du Pacte fait figurer des couleurs différentes selon l'état d'avancement des propositions. La moitié des mesures demeure aujourd'hui à réaliser. L'approche interministérielle dans la conception

des mesures n'a pas toujours permis de faire avancer les propositions comme nous le souhaitions. Celles qui dépendent du ministère ont davantage avancé.

Six thèmes sont proposés comme axes de travail. Ces démarches concertées sollicitent l'avis du comité de suivi du Grenelle de l'environnement et du développement durable sur plusieurs points :

- l'amélioration de la connaissance des effets sociaux des politiques environnementales sur les populations à bas revenu. Des travaux théoriques ont été effectués en 2011 par le Conseil économique au Développement durable, qui fait partie du Pacte de solidarité écologique. Néanmoins, cette étude doit devenir un axe de travail clairement identifié dans les programmes de travail, dès 2012 par exemple, tant du côté de la sphère sociale que de la sphère environnementale ;
- l'aide aux petites et moyennes villes. Même si la grille Écoquartiers 2011 comprend davantage d'éléments sociaux, nous considérons que ce qui est réalisé dans le cadre des écoquartiers n'est pas à la hauteur du problème identifié par *Territoires 2040* de la DATAR.
- la question des jardins collectifs. Nous souhaitons en faire une mesure phare du Pacte. Certains acteurs sont à mobiliser. Certains éléments avancent dans le cadre du programme Nature en ville, mais, à notre sens, peut-être pas assez rapidement. Or les participants du Grenelle sont aussi des acteurs, La mesure ne peut avancer qu'avec les acteurs de terrain, notamment l'ARF, l'AMF ou la DCF.
- l'accès à l'eau des personnes sans domicile fixe. Au sens strict, la mesure est réalisée puisque le Conseil national de l'eau devait se prononcer dans le délai d'un an sur cette question. Il s'est effectivement prononcé pour la présence d'accès à un point d'eau dans toutes les villes de plus de 2 000 habitants. Le problème consiste dans les modalités de réalisation. Il a été récemment arbitré que ce ne serait pas une mesure obligatoire figurant dans une disposition législative. Là encore, les partenaires du CNDDGE, au premier rang desquels les municipalités, pourraient jouer un rôle majeur.
- la mise en place d'une allocation de solidarité Eau soulève la délicate question de l'équilibre entre la tarification et l'allocation de solidarité. L'eau est le seul bien essentiel qui ne suscite pas une allocation en tant que telle. Toutefois, de nombreux dispositifs municipaux équitables ont mis en place une tarification progressive. Le débat est assez complexe. Ont été produits un rapport du CGEDD, ainsi qu'un rapport du Gouvernement au Parlement très récemment. Toutefois, ce rapport n'est pas encore disponible au Parlement. Beaucoup de débats internes témoignent du caractère sensible du sujet, qui est peut-être moins essentiel que la question de l'énergie. Cependant,

cette dernière a été réglée récemment par le ministre de l'Industrie. C'est pourquoi elle n'est pas en débat ici. La question de l'accès aux services essentiels ne se résout pas aux questions d'eau, mais elle n'est pas résolue. Elle est donc mise en débat.

- l'encouragement à l'autoamélioration des logements. Alain Lecomte en a parlé.

Dans la démarche du Pacte de solidarité écologique, l'ensemble, qui n'a pas l'air cohérent au départ parce que relevant de nombreuses politiques, peut faire sens si l'on s'y tient. Il peut se dégager de la solidarité écologique à partir d'un ensemble de mesures.

### **Alain LECOMTE**

Quand un rapport est réalisé, il n'existe pas toujours de suite. Les deux rapporteurs c'est-à-dire Jean Gaeremynck et moi-même, ainsi que Geneviève Besse et Pascal Douard, sommes ravis de constater que ce pacte fait l'objet d'un travail de reprise. Ce sont des mesures très concrètes et précises. Chaque mesure aurait pu faire l'objet d'un rapport détaillé et nous ne pouvons évidemment pas le faire. Comme un puzzle, le Pacte de solidarité écologique se construit progressivement. Toutes les mesures s'ajoutant les unes et aux autres, donneront une image qui tentera de réconcilier, pour ceux qui pensent que ce n'est pas totalement compatible, le social et l'environnemental. Cet objectif constitue au fond tout le sens du développement durable.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### **Didier LASSAUZAY, CGT**

Il est effectivement intéressant de développer un premier point sur les transports collectifs. Je vais juste prendre l'exemple des TER, pour lesquels le prix du billet représente à peu près 20 % du budget. Le reste est constitué des subventions des régions. Or les régions ne maîtrisent plus en gros que 8 % de leur budget. Tout le reste est constitué de dotations de l'État, qui sont aujourd'hui gelées. Les régions sont donc obligées de réduire leur financement, ce qui ne va pas dans le sens du développement du transport collectif.

Mon deuxième point concerne les entreprises, qui doivent apporter des aides aux projets sociaux et écologiques dans les territoires. J'ai parfois un peu l'impression que nous ne sommes plus complètement sur la même planète. En effet, de nombreuses entreprises luttent pour leur survie avant de prendre éventuellement en compte des projets socioécologiques.

Enfin, trois des mesures qui sont affichées m'interrogent fortement en termes de solidarité. La mesure 26 affirme la priorité d'un « accès à l'eau des personnes sans domicile fixe ». Or il me semblait que la priorité était qu'il n'y ait plus de personnes sans domicile fixe. Il me semble que cela devrait être la première mesure de solidarité. Une autre mesure concerne la mise en place d'une allocation de solidarité de l'eau. Il me semble que s'il existait un service public de l'eau géré soit en régie, soit en SEM, soit dans une modalité de service public, les grands groupes ne surfactureraient pas largement. Nous aurions déjà un effet de solidarité différent. Une troisième mesure consiste à encourager l'autoamélioration des logements. La mesure est sans doute très intéressante, mais, en même temps, nous essayons de développer l'artisanat et l'emploi dans ce secteur. La mesure n'est-elle donc pas un peu contradictoire ?

### **Alain LECOMTE**

Nous avons essentiellement parlé des transports collectifs urbains. Nous ne souhaitons pas décrire l'ensemble des politiques de transport, de logement, *etc.* L'idée était bien le croisement entre l'environnement et le social. Pour les entreprises, bien sûr, la vie n'est pas rose. Si nous partons du principe qu'il existe des difficultés pour tout le monde, nous n'avancerons plus. Or un certain nombre d'entreprises peuvent conduire des actions. Enfin, l'autoamélioration des habitations n'empêche pas l'artisanat. De nombreuses mesures ont permis de développer des actions qui profitent directement à l'artisanat. C'est par exemple le cas des actions autour de l'énergie. Le Grenelle de l'Environnement ne bénéficie pas seulement aux majors du BTP. Il bénéficie directement aux

artisans. Je pense donc qu'il ne faut pas avoir une vision trop étroite. Il faut au contraire imaginer que les actions sont directement liées, et qu'elles permettent aussi du développement économique. Il ne s'agit pas de répartir un gâteau entre les uns et les autres, mais, au contraire, d'affirmer la complémentarité de toutes les mesures.

### **Geneviève BESSE**

J'ai bien noté votre remarque sur l'eau. Effectivement, le rapport Saglio-Chausson est une analyse remarquable des repères pour un développement durable, que l'on aurait intérêt à relire. Il place la question de l'éradication de la pauvreté dans les objectifs d'un vrai développement durable. Nous pouvons être d'accord avec cet objectif, mais, dans le monde tel qu'il est, il faut faire avec les personnes qui sont sans domicile fixe. L'éradication de la pauvreté constitue l'objectif final, mais il existe peut-être des objectifs intermédiaires. Sur la question des entreprises, le pari de l'économie verte et des métiers qui y sont liés est que les entreprises en difficulté peuvent trouver à rebondir dans l'intégration des préoccupations sociales et environnementales. La question est en lien avec le Plan métiers. Des conventions ont été conclues avec les territoires. Nous n'avons pas eu le temps de développer toutes les mesures, mais le Plan métiers fait partie de l'action dans les territoires.

### **Marion PEREZ - Étudiante à l'Université de Paris VIII en Master**

Je voudrais rebondir sur l'intervention précédente. On parle beaucoup de mesures concrètes. Cependant, nous n'évoquons pas suffisamment le financement derrière elles. Pour moi, le mot « environnement » contient déjà l'aspect social. Il faut bien distinguer environnement et écologie. Je voudrais savoir quel budget est prévu et les modalités de sa mise en œuvre.

### **Alain LECOMTE**

Nous avons cherché des mesures qui coûtent le moins cher possible sachant que, dans la vision totale, d'autres mesures sont coûteuses. La lutte contre la précarité énergétique exige des dizaines de millions d'euros pour l'Agence nationale de l'habitat. Cependant, cette question était en dehors de notre champ d'analyse. Beaucoup d'autres mesures peuvent entrer d'une certaine manière dans le Pacte de solidarité écologique. Notre rôle était d'avancer concrètement sur des actions qui ne coûtent pas trop cher. Vous ne pouvez pas imaginer le nombre d'initiatives locales intelligentes qui existent, mais ne sont pas connues. Notre objectif était de servir de passeurs, d'expliquer par exemple que des ateliers de consommation durable étaient organisés dans Nord-Pas-de-Calais. Ce qui a lieu dans le Nord-Pas-de-Calais peut être reproduit ailleurs. Il en est de même pour l'autoréhabilitation. Certes, il existe toujours un coût derrière ces mesures, mais je pense que ce sont des coûts absorbables. L'objectif n'était pas

de prendre de grandes mesures de l'ordre de dizaines de millions d'euros. La question était en dehors de notre champ.

### **Geneviève BESSE**

La question de la tarification progressive est bien au cœur de l'équilibre du budget, avec une conception différente qui allie l'aspect écologique et l'aspect social. Il s'agit de la vraie intégration des politiques. Elle n'intervient pas uniquement *via* des augmentations de coûts.

### **Intervenant**

Bonjour. Est-ce que les dispositifs d'aide technique à la solidarité territoriale déjà existants ne seraient pas des dispositifs adaptés pour porter sur les territoires les mesures qui relèvent du Grenelle de l'environnement ? Il me semble que l'ingénierie publique pourrait jouer un rôle dans le portage de ces mesures, à travers l'ATESAT.

### **Alain LECOMTE**

Je ne parlerai pas spécifiquement de l'ATESAT, parce que je n'en suis pas spécialiste. D'une façon plus générale, les services de l'État ont un rôle évident à jouer. On évoquait le CERTU au niveau des services centraux. Néanmoins, les services déconcentrés peuvent et doivent jouer un rôle, qui n'est pas spécifiquement à porter dans le cadre de l'ATESAT. Le simple fait de diffuser des informations auprès des collectivités territoriales est un point indispensable pour les aider. À mon avis, l'action va au-delà de l'ATESAT.

### **Nathalie LOURDEL**

Je vous remercie beaucoup pour votre intervention. Nous allons passer au volet suivant de cette journée avec la cohésion sociale et les Agendas 21. J'ai le plaisir d'inviter Sandrine Fournis, Céline Braillon et Marielle Rengot pour ce tour de table. L'intervention prendra la forme d'un échange de questions-réponses. Je vous présente Sandrine Fournis qui est chef du bureau des Territoires au MEDDTL, ainsi que Céline Braillon qui travaille également dans le même bureau. Elle est chargée de mission sur la cohésion sociale. Marielle Rengot est conseillère municipale à la ville de Lille. Nous avons beaucoup parlé de Lille ce matin. Elle va donc pouvoir nous éclairer davantage sur le volet santé. Elle propose des approches très concrètes sur la nutrition et sur beaucoup d'autres sujets. Je vais d'abord commencer avec une question générale. Sandrine Fournis, pour ceux qui ne seraient pas familiarisés avec les Agendas 21, quel est leur contexte ? Par ailleurs, quelles sont les évolutions des Agendas 21 au regard des inégalités sociales et environnementales ?

## COHÉSION SOCIALE ET AGENDAS 21

### Le volet social des Agendas 21 : premières analyses

**Sandrine FOURNIS et Céline BRAILLON**

*Bureau des territoires, MEDDTL/CGDD*

#### **Sandrine FOURNIS**

Bonjour à tous. Mon premier point consiste en un bref rappel de ce que nous entendons par Agenda 21 local. On peut aussi parler de Projet territorial de développement durable. Je crois que Rio en 1992 a été un moment absolument clef : on a parlé de stratégie pour les États et on a reconnu la place des collectivités comme un échelon adéquat, pertinent, de proximité pour intégrer le développement durable dans les territoires. On a alors créé les Agendas 21 locaux. On parle du chapitre 28 de la Déclaration de Rio, qui pose assez peu la définition de l'Agenda 21 local, même si elle le crée. Cependant, elle soulève un grand principe qui est celui de la participation : les collectivités auront à s'instruire des habitants, des associations, *etc.* Ce principe jalonne la vie des Agendas 21 jusqu'à aujourd'hui, et sans doute encore demain. En 2002, à Johannesburg, « la maison brûle » : les collectivités françaises ont alors déclaré qu'elles se lançaient dans le développement durable, mais en demandant le soutien de l'État. C'est aussi de cette façon que nous sommes arrivés à une méthode de travail, une façon de travailler ensemble que nous retrouvons dans l'atelier cohésion sociale. Cette méthode est sans doute innovante et fonctionne dans une logique de coconstruction avec les partenaires.

Un Agenda 21 local est avant tout un projet de territoire politique. Il s'agit d'avoir une vision de son territoire à l'échelle des collectivités, quel que soit leur niveau. De toutes petites communes, jusqu'à la plus petite de 55 habitants, font face à des régions d'envergure, qui sont au nombre de six aujourd'hui. Le projet porte tout d'abord sur le « comment », sur la manière de construire la vision du territoire. Le « comment » concerne aussi la participation, avec la transversalité entre actions et la transversalité entre services. De nombreuses collectivités ont bouleversé leur organigramme pour parler de développement durable de manière transversale. Derrière le mot jargonnel, la notion veut dire beaucoup de choses. Par ailleurs, un Agenda 21 local n'est pas envisageable dans les territoires s'il n'existe pas un pilotage au plus haut niveau. En outre, une évaluation est à prendre en compte dès le départ. Elle pose d'abord un état du territoire et permet ensuite d'accompagner une évolution, dans une démarche d'amélioration continue. Une démarche de développement durable dans le

territoire ne se termine jamais, surtout lorsque toutes les problématiques sont prises en compte. D'ailleurs, si quelqu'un dans la salle sait ce que voudra dire le développement durable demain, je serais ravie de le rencontrer. Le formidable défi qui se présente aux territoires est de poursuivre le développement durable dans le temps.

Une fois que nous avons défini le « comment » au sein des collectivités, se pose aussi le « pourquoi » sur le fond. Cinq finalités du développement durable sont désormais inscrites dans la loi Grenelle II et dans le Code de l'environnement :

- la cohésion sociale ;
- l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- la lutte contre le changement climatique ;
- la préservation des ressources et de la biodiversité ;
- les modes de consommation et de production responsables.

Le projet de territoire, une fois posé, est une démarche de projet qui comprend un diagnostic partagé et une stratégie. Je pense qu'il est primordial de bien rappeler cette stratégie, qui n'est pas simplement un plan d'action. Nous avons construit une vision partagée, notamment avec les acteurs locaux, pour aller jusqu'à des actions qui intègrent l'ensemble des politiques publiques. L'Agenda 21 est l'outil de mise en cohérence des politiques publiques. Les PLU, les SCOT, les PLH et le Plan Climat doivent permettre d'arriver à un Agenda 21, comme la loi Grenelle le rappelle d'ailleurs.

Dès lors que nous avons défini un projet de territoire global qui prend en compte toutes les problématiques reliées, on se rend compte que dans l'histoire des Agendas 21 il existe une progressivité. Après une approche environnementale, la préoccupation se porte aujourd'hui vers la cohésion sociale et le développement durable. Nous nous trouvons vraiment à un moment charnière depuis quelques années. Nous sommes passés d'une approche environnementale à une approche globale intégrant la dimension sociale, même s'il reste encore beaucoup de travail et que nous menons beaucoup d'actions en ce sens. Une vraie progression se manifeste, avec des projets de plus en plus intégrés et de plus en plus stratégiques.

### **Nathalie LOURDEL**

Merci beaucoup. Vous nous parlez d'actions sur le territoire au niveau social. Voulez-vous nous détailler davantage les grands axes, avec les ateliers de cohésion sociale ?

### **Sandrine FOURNIS**

Lorsque nous travaillons avec les collectivités, c'est toujours à leur demande et en réponse à leurs besoins. L'atelier, qui est la mesure 18 du Pacte de solidarité écologique, répond à deux grands objectifs. Un énorme travail est en cours actuellement. D'une part, il s'agit de valoriser des expériences locales. Sur la base des expériences et des innovations locales, nous serons ensuite capables de proposer aux autres collectivités un certain nombre de généralités. D'autre part, un autre objectif est la production méthodologique, notamment autour de l'identification de la notion de la cohésion sociale. Les deux grands objectifs sont donc la valorisation de l'expérience et la production méthodologique.

### **Nathalie LOURDEL**

Merci. Céline Braillon travaille sur la cohésion sociale. Pouvez-vous nous détailler les axes et la manière dont vous allez travailler ?

### **Céline BRAILLON**

Sur la méthode de travail, il faut vous préciser que nous travaillons en partenariat avec quatre Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement, le Centre de Ressources Développement durable du Nord Pas de Calais et quelques DREAL, à l'instar de la DREAL Midi-Pyrénées et de celle du Limousin, qui sont aussi très impliquées dans le pilotage technique. Ces instances ainsi qu'une représentante de la Direction générale de la cohésion sociale constituent le groupe technique de l'atelier permanent « cohésion sociale et agendas 21 ». Nous avons un comité de pilotage plus large, qui est une émanation du comité national des Agenda 21, instance d'orientation et de validation. Chaque CETE a monté un groupe territorial, à savoir Nord-Pas-de-Calais, Bretagne-Pays de Loire, Midi-Pyrénées, Limousin et, pour le sud-est : PACA, Rhône-Alpes, Auvergne et Bourgogne. 45 collectivités de tous types sont concernées par le dispositif, sur la base du volontariat bien entendu. Nous avons pressenti au départ des collectivités qui avaient avancé sur le sujet.

Quatre journées de travail ont été organisées dans chaque site durant l'année 2011 gérées à leur façon par chaque CETE. Nous terminons avec Brive-la-Gaillarde et Toulouse. L'ensemble des rapports produits issus de ces travaux va faire l'objet, début 2012, d'une relecture commune du groupe technique pour arriver à une synthèse-playdoyer commun assortis de « focus » sur des expériences, des points méthodologiques...cette production sera mise en débat pour approfondissement, validation, orientations pour l'avenir... dans un séminaire qui réunira les 45 collectivités parties prenantes en juillet prochain,. L'ensemble pourra ensuite faire l'objet de productions diverses publiques.

Les axes stratégiques ont été définis en coproduction avec les groupes suivant leur perception du rapport entre cohésion sociale et développement durable. Cinq axes émergent actuellement, ils sont susceptibles de bouger suivant les résultats finaux des travaux :

- Le premier axe a été le besoin de définition : Quel est ce concept de cohésion sociale ? D'où vient-il ? Chaque collectivité était représentée ou la responsable de l'Agenda 21 et un professionnel de la cohésion sociale ou de la politique de la ville. Le premier besoin était de mettre à plat les notions aussi bien du côté du développement durable que de la cohésion sociale, aussi bien en regard du concept même que de ses repères historiques.
- Le deuxième axe consiste à travailler sur les représentations et les positionnements des collectivités, sur le lien entre Agenda et cohésion sociale. Il existe une multitude de formes et une diversité d'approches des Agendas 21 : Agenda 21 stratégique, Agenda 21 lieu d'expérimentation, l'Agenda 21 qui met en avant un programme d'actions ou Agenda 21 diffuseur du développement durable dans toutes les politiques publiques .... Du côté de la cohésion sociale, il existe un éclatement des dispositifs, des acteurs et des cultures professionnelles. Il était essentiel à mettre à plat cette complexité pour identifier les stratégies territoriales qui sont à l'œuvre, les interdépendances des politiques et, le cas échéant, leur articulation.
- Le troisième point porte sur les pratiques professionnelles. Claudie Dussort, chargée de mission cohésion sociale à Annecy qui n'a pas pu venir parce qu'elle passe un oral de concours. affirme que, « du fait que le social soit partout, nous restons entre partenaires du champ social, alors que nous devrions travailler avec l'environnement, la culture, les services techniques. Une telle collaboration demande un savoir-faire complexe que nous n'avons pas ». Elle interpelle la culture métier et prône l'ouverture à des savoir-faire complexes dans les pratiques professionnelles. Les techniciens du champ social ont l'impression de répondre à des besoins, des problèmes et de mettre en place des politiques tandis que ceux des Agendas 21 abordent des programmes, des projets, des plans d'action. Ils ne se placent pas sur les mêmes champs d'action, ni sur la même temporalité. Néanmoins, il ne faut pas caricaturer la disjonction en affirmant que l'un est sur le long terme et l'autre dans l'urgence. Cependant, ces éléments nous sont renvoyés assez fortement et tous nos interlocuteurs ont souhaité travailler sur cette question.
- Le quatrième point concerne la gouvernance. La gouvernance interne est complètement à retravailler, *via* la question de la transversalité. Le groupe Bretagne-Pays-de-Loire a beaucoup travaillé sur les modes

d'organisation. Le groupe Sud-Esta davantage examiné les interconnexions entre les différents Agendas 21, et la manière dont le niveau social venait s'imbriquer. La gouvernance interne est indispensable parce que nous assistons à un foisonnement d'initiatives et un empilement d'expérimentations. Ce phénomène d'empilement se produit tant au niveau social que sur la santé ou l'éducation. L'un des grands enjeux est de travailler sur la question de la gouvernance stratégique. Nous avons auditionné l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS), qui fait actuellement une étude sur la gouvernance et la cohésion sociale. L'ODAS constate que les partenariats extérieurs sont à peu près rodés.

Cependant, la mise en synergie des dynamiques en interne pour les décupler, les organiser et sortir de cette fragmentation des activités, constitue un grand enjeu. Se pose la question du rapport au citoyen, à l'utilisateur et aux acteurs divers. Nous avons beaucoup travaillé sur la question, notamment avec le groupe de travail Midi-Pyrénées. Il s'agissait de déterminer comment nous pouvons nous appuyer sur les dynamiques existantes. Par exemple, comment un Centre Communal d'Action Social peut, tout en s'occupant des populations les plus en difficulté, interpeller le droit commun, agir sur les moyens de production communs à tous ? La grande question est d'articuler les notions de publics spécifiques, de droit commun et de développement durable. En même temps, les acteurs de la politique de la ville mettent en garde contre le risque d'oubli des personnes habitant des quartiers en difficulté. Le travail sur le droit commun ne doit pas impliquer un abandon des politiques spécifiques vis-à-vis des territoires en difficulté.

La dernière question est développée en ce lieu depuis ce matin. C'est la question de l'observation et de l'évaluation. Nous sommes interpellés sur l'inégalité sociale et écologique. De nombreuses données existent sur le plan théorique, mais quelle en est l'opérationnalité dans nos territoires ? Une demande forte a été émise vis-à-vis du ministère, notamment pour que nous travaillions sur ces questions. Je pense que c'est l'un des sujets sur lesquels nous aurons des propositions à faire. Le deuxième élément primordial est le besoin d'initiatives de décloisonnement des outils de l'observation. l'Observatoire régional de la santé d'une région commence tout juste à travailler avec des indicateurs environnementaux et à se préoccuper d'introduire les questions environnementales dans son analyse en matière de santé. Par ailleurs, une commune a mis en commun l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS), obligatoire dans un CCAS, au sein de sa collectivité afin de partager la culture du champ social auprès des autres politiques publiques. À Rennes Métropole par exemple, il y a peu de temps, les outils du champ social ont été rendus accessibles à toutes les communes. Il s'agissait de les ouvrir à tous les partenaires,

mais, pour une agglomération, la question est aussi de les rendre accessibles à toutes les communes, comme nous l'avons beaucoup vu en Bretagne-Pays-de-Loire et au Nord-Pas-de-Calais. Au demeurant, nous avons beaucoup travaillé avec le Nord-Pas-de-Calais sur les initiatives en matière d'indicateurs de richesse. Où en sommes-nous sur les nouveaux indicateurs de richesse ? Des expérimentations intéressantes sont menées dans le Nord-Pas-de-Calais, en Pays-de-Loire et au Grand Lyon. La question du diagnostic global est un enjeu fort en matière de construction et de conduite de politiques publiques. Il faut pouvoir les légitimer de manière claire.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### **Nathalie LOURDEL**

Quelqu'un souhaite-t-il ajouter des éléments puisque nous avons la chance d'avoir en ce lieu des personnes qui ont participé au processus ?

### **Céline BRAILLON**

Elles ont fait davantage que participer, elles sont maîtres d'œuvre.

### **Intervenante - DREAL Midi-Pyrénées**

Je voudrais intervenir sur la question des techniciens et sur l'intervention des élus dans la cohésion sociale. Nous avons bien senti lors de l'atelier Midi-Pyrénées que les techniciens sont prêts à parler de sujets difficiles, comme la paupérisation des classes moyennes ou la tarification de l'eau, et à aller dans les quartiers faire de la concertation. Cependant, il ressort que pour les élus, ces sujets ne sont pas porteurs électoralement. En Midi-Pyrénées, nous sommes en train de réfléchir sur la manière dont nous pourrions aider les élus par une formation action à aller justement vers ces sujets. Il y a quelque temps, nous étions à Bordeaux à l'Observatoire national des pratiques de développement durable. Un conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais a eu une très belle phrase : « Moi, quand je reçois une pétition, c'est du bonheur ». Nous aimerions rester sur ce genre de thématique.

### **Intervenante – CETE Ouest - Groupe Bretagne - Pays-de-Loire**

Je voulais juste établir un lien avec le thème de l'inégalité écologique et sociale. Au regard du lien avec l'action publique discuté aujourd'hui, l'intervention porte plutôt sur la précarité énergétique et sur le volet des inégalités écologiques. La phase actuelle est encore celle du questionnement, au mieux celle du début de connaissances.

### **Intervenante - CETE de Lyon**

J'anime la réflexion sur le quart Sud-Est, qui représente une quinzaine de collectivités. Je voudrais souligner la richesse des expériences et des réflexions nouvelles de cette quinzaine de collectivités. Nous essayons de construire des réflexions, d'aller dans le champ de la pensée, et d'élaborer des outils concrets pour les collectivités. Le groupe de travail produit des méthodes, des propositions, des réflexions dans lesquelles les collectivités peuvent venir piocher, y compris concernant les questions d'argumentaires politiques. Une journée spécifique a été organisée avec les quinze collectivités sur le sujet.

Quels sont les arguments qui permettent de tisser au niveau local de la cohésion sociale et un développement durable et qui permettent de les fabriquer au concret ? Quels sont les arguments moteurs, déclencheurs de l'action publique ? Beaucoup d'éléments ont également été débattus sur la participation, la capacitation, les stratégies de positionnement, l'action publique en la matière ou la transversalité pour arriver à mélanger les cultures professionnelles différentes. Ces discussions prennent place sur des sujets qui sont à la fois thématiques et transversaux, comme la santé ou le bien-être. Ce dernier est conçu comme un bien-être beaucoup plus global que strictement économique, avec les questions de culture, de sport, de fraternité, *etc.* Y participent les impressions ressenties dans son environnement, dans un sens plus large qu'écologique. L'environnement inclut le lien social, la fraternité, la solidarité de voisinage et le sentiment d'appartenance à des groupes sociaux divers.

## **Ville, santé et développement durable, l'Agenda 21 de Lille**

**Marielle RENGOT**

*Conseillère municipale à la santé, ville de Lille*

Vous avez évoqué beaucoup d'éléments. Je suis assez rassurée parce que nombre d'entre eux sont déjà entrés dans notre politique depuis de nombreuses années, grâce surtout à Danielle Poliautre qui est notre amie à tous et qui nous manque beaucoup. Elle nous a tous formés au développement durable depuis de nombreuses années. À Lille, nous en sommes à notre deuxième version de l'Agenda 21. La première version portait sur le mandat précédent. Y figurait déjà une belle originalité, qui était un volet culture. Aujourd'hui, l'Agenda 21 en est à sa deuxième version. Dès le début du mandat, Danielle Poliautre est venue me voir en tant qu'élue à la santé et m'a proposé de bâtir un Agenda 21 santé. J'ai accepté. Je n'étais pas du tout une professionnelle du développement durable, même si je m'occupe de santé publique quand je ne fais pas de politique. Nous avons commencé à bâtir le dispositif, malheureusement nous n'avons pas pu le finir avec elle. Nous avons commencé à bâtir un volet santé pour cet Agenda 21. De quelle manière avons-nous commencé à travailler ? Nous avons fusionné nos fichiers d'associations et de partenaires. Nous avons réuni l'ensemble des partenaires de la santé, du développement durable. Nous les avons fait travailler ensemble pendant plus d'un an, en réfléchissant ensemble à la manière de bâtir un volet santé à l'Agenda 21, porté par le premier adjoint Pierre de Saintignon.

Le retour a été très positif parce que, dans le Nord comme dans beaucoup de villes de France, les associations sont très actives et très preneuses de nouvelles visions des choses. De plus, les acteurs du développement durable et les acteurs de la santé étaient heureux de travailler ensemble pour la première fois. Dans nos pratiques de conseil municipal, général ou régional, il faut apprendre à travailler ensemble. La transversalité est une évidence. On ne peut pas élaborer un Agenda 21 ou un Agenda 21 santé sans réelle transversalité. Je prendrai ensuite quelques exemples concrets de la manière dont nous avons travaillé, notamment sur l'énergie et sur l'habitat. Je vous parlais du volet santé de l'Agenda 21. Or, cet Agenda 21 deuxième version comprend déjà plusieurs axes, à savoir la culture, la santé, l'habitat, la consommation durable et responsable. À l'intérieur de l'Agenda 21 santé, les associations ont décidé de créer cinq axes :

- le premier axe tourne autour de la pollution de l'air intérieur dans les habitations ;
- un deuxième axe porte sur la consommation durable, avec introduction de denrées bio dans la restauration scolaire. J'ai oublié de vous dire que je suis aussi élue à la santé pour la prévention du SIDA et la lutte contre les

addictions, mais aussi pour la restauration scolaire, la nutrition et les risques urbains et sanitaires. Je peux établir une belle transversalité avec les trois services, déjà au niveau de ma délégation ;

- la consommation durable ;
- l'habitat ;
- un dernier axe est appelé un peu pompeusement la démocratie sanitaire. On ne peut pas imaginer un Agenda 21 sans la population. Il faut la former, la sensibiliser et l'accompagner.

Nous avons ajouté un dernier volet que nous sommes en train de développer et qui est la coopération décentralisée, notamment avec les villes jumelées. Le jumelage de Saint-Louis du Sénégal fonctionne très bien et nous avons commencé à travailler avec eux sur la diminution des pesticides dans l'agriculture. D'autres projets se développeront encore cette année.

Pour le volet de l'habitat, nous travaillons beaucoup avec l'Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique (APPA). Nous avons mis en place une série d'actions, notamment de formation. Que ce soit sur l'Agenda 21, sur le Plan climat, sur l'habitat et le logement ou sur la santé, il s'agit d'abord d'informer et de sensibiliser, de former et ensuite d'accompagner. Pour chaque volet, nous avons informé la population, mais aussi les acteurs avec lesquels nous travaillons, les associations, les bailleurs sociaux, *etc.* De même, nos agents municipaux, qui sont en contact avec la population, doivent aussi être des relais de notre politique globale et de l'Agenda 21. Ils doivent pouvoir accompagner la population qui peut parfois être en difficulté.

Il ne suffit pas simplement d'introduire le bio dans la restauration scolaire. Nous produisons à peu près 11 000 repas par jour et nous serons à la fin du mandat à 15 000 repas par jour dans nos restaurants scolaires. Il faut informer, sensibiliser et accompagner la population vers ce type de consommation à la fois responsable et durable. Cette action implique deux ans de travail avec les agriculteurs, les restaurateurs, les plates-formes de transformation des denrées alimentaires, les agriculteurs bio et les agriculteurs classiques. À chaque fois, la transversalité et un travail commun en vue d'un même objectif sont essentiels.

La pollution de l'air intérieur exige une formation de nos agents du service d'hygiène et de sécurité, un travail sur la pollution de l'air intérieur dans nos crèches et dans nos bâtiments municipaux. Au niveau des quartiers, il faut mettre en place un travail de sensibilisation et d'information de la population, avec les secours sociaux, la fédération Léo-Lagrange, les acteurs du Plan climat et du logement. Un travail d'ampleur est aussi à engager avec les bailleurs sociaux et les acteurs de cette filière pour accompagner la population, notamment dans le cadre de la réhabilitation de logements. À Lille-Sud, quartier difficile de la ville, près de 500 ménages sont accompagnés au moment de la

réhabilitation de leur logement : l'énergie y passe du collectif à l'individuel. Il s'agit d'éviter que ces personnes se retrouvent en difficulté de gestion de l'énergie. Il faut former les bailleurs sociaux et les travailleurs sociaux qui accompagnent ces personnes. Il faut ensuite former les personnes elles-mêmes et les suivre une fois qu'elles sont arrivées dans leur nouveau logement. Ce travail se réalise aussi en partenariat avec le CCAS sur le volet santé. Un partenariat porte sur l'accompagnement des personnes en surendettement en matière énergétique, pour étaler et accompagner le règlement de la dette. Dès qu'est repéré chez une famille un problème de surendettement lié notamment à l'énergie, il faut l'accompagner dans l'étalement de la dette, mais aussi dans la formation aux économies d'énergie.

La démocratie sanitaire de l'Agenda 21 relève du même enjeu. Il s'agit toujours de sensibiliser, de former et d'accompagner. L'action porte sur les centres sociaux, les acteurs, les associations qui font aussi de la santé. Je mets en place ce que l'on appelle des pôles de ressources santé, qui sont des interfaces de rencontres entre les professionnels de santé libéraux, les associations, la ville de Lille et les acteurs en matière de santé. Un volet de développement durable est prévu pour les former, pour les accompagner et pour les sensibiliser toujours plus.

Sur les produits bio par exemple, nous accompagnons l'achat de biocabas à des prix modiques, en lien avec le Conseil général, pour les familles, dans les ateliers de nutrition liés à des centres sociaux, dans des ateliers de gestion d'économie ou avec les associations de consommateurs.

Enfin, nous essayons aussi de penser le long terme, le court terme et l'urgence. Suite au dernier comité de pilotage de l'Agenda 21, nous mettons en place un groupe de travail sur la jeunesse et l'action spécifique liée. Lille est une grande ville étudiante, qui compte près de 25 000 étudiants rien que sur la Catho dans le centre-ville. Or nous avons aussi Lille I, Lille II et Lille III. Les fêtes « étudiantes » attirent toute notre attention. Ces fêtes constituent aussi l'opportunité d'aller vers eux pour leur parler non seulement de l'alcool, mais du développement durable et de la manière d'organiser une fête en respectant certains codes, même si l'on a vingt ans. Les défis sont la récupération de déchets, le bruit et le son, l'accompagnement d'un jeune qui va mal, peut-être aussi le développement durable et la solidarité. Par exemple, on ne laisse pas partir un ami qui est totalement ivre sans savoir où il va aller. Cette action n'engendrera pas forcément de miracles. L'ivresse des jeunes est un problème complexe. En tout cas, il s'agit de faire passer non seulement un message d'adulte vers les jeunes, mais surtout un message de responsabilisation et de développement durable.

Nous recherchons aussi la définition du développement durable. La solidarité est forcément incluse à l'intérieur. Le développement durable implique peut-être aussi de faire en sorte que la vie collective soit vivable pour tout le monde et que

nous gardions la planète saine pour que chacun puisse vivre en bonne santé. C'est en tout cas ce que nous essayons de faire au maximum. Je pense que je vais m'arrêter sur ce point. Je peux encore répondre à vos questions. J'ai été concise et j'espère avoir été claire.

## ECHANGES AVEC LA SALLE

### **Sylvain FOUCHER - Responsable du pôle développement social de la Mairie d'Hérouville-Saint-Clair - Calvados**

Bonjour. J'ai en charge notamment la cohésion sociale. Ce qui a été dit ce matin fait donc écho à mon activité. Pour les expériences que vous avez menées à Lille ou la vision que vous avez à l'échelle plus nationale, quelles sont les articulations concrètes entre les outils qui sont développés par la politique de la ville (contrat urbain de cohésion sociale, atelier santé ville, etc.) et ceux des Agendas 21, qui peuvent prendre des formes multiples. Le développement durable et les politiques de la ville font appel aux mêmes concepts de base, à savoir l'innovation, l'expérimentation et la territorialisation. Des échos existent sur les champs professionnels. Cependant, je voudrais savoir comment vous arrivez concrètement à travailler avec vos collègues du contrat urbain de cohésion sociale et de la politique de la ville.

### **Marielle RENGOT**

Nous partons d'une idée ou d'une action, que nous déclinons en fonction de nos différentes délégations. Il faut ensuite un élu porteur de l'action. Une action peut être financée en partie par le CUCS, en partie par la délégation santé, en partie par mon collègue qui porte le Plan climat. Nous partons de l'action, puis nous déterminons comment cette action peut être partagée entre différentes délégations. Vous pouvez aller sur la partie du site de la ville de Lille dédiée à l'Agenda 21, qui comprend des fiches actions. La première fiche action porte sur le Plan précarité énergie, avec une formation des professionnels pour un meilleur accompagnement des ménages. Les parties prenantes sont Philippe Tostain du Plan climat, Walid Hanna de la politique de la ville, Audrey Linkenheld du logement, Bernard Charles de la politique de quartier, Marie-Christine Staniec-Wavrant sur la solidarité et moi-même sur la santé. L'ensemble des délégations s'empare d'un même sujet.

### **Céline BRAILLON**

Certains éléments n'ont pas été réinventés avec l'émergence du développement durable. La politique de la ville a tout de même permis un certain nombre d'actions, notamment autour des initiatives citoyennes, des questions d'insertion sociale et économique, avec par exemple les régies de quartier. Un certain nombre d'outils concrets a permis de faire de l'insertion, de travailler sur la participation. Il ne faut pas passer aux oubliettes ces actions ni les laisser se cantonner peut-être sous leur étiquette. La question est toujours le décloisonnement des dispositifs. Il faut donc repartir du sens qu'avaient ces

dispositifs à une époque donnée, sens que nous avons un peu perdu au fil de l'empilement des actions. Le groupe de travail de Bretagne-Pays-de-Loire réfléchit beaucoup sur cette question. La ville de Brest réalise un travail extraordinaire. La chargée de mission politique de la ville est partie de la notion de cohésion sociale. Elle interpelle l'Agenda 21 et toute la politique publique de la ville à l'aune de la cohésion sociale. Elle remet dans un cercle plus large de bien commun la question des quartiers en difficulté.

### **Intervenant**

Cette action fait tout de même partie de la politique de la ville.

### **Céline BRAILLON**

Oui, c'est ce que j'ai dit. La réflexion est menée par la chargée de mission politique de la ville.

### **Nathalie LOURDEL**

Ce travail technique, politique et interservices réinterpelle le projet communautaire qui est en révision. Il fait le lien entre l'après-CUCS, le projet communautaire futur et l'Agenda 21. L'interface est intéressante, et assez rare au niveau de sa temporalité puisqu'elle permet de faire le lien.

### **Céline BRAILLON**

La ville de Bordeaux mène une action similaire. Coexistent l'Agenda 21, le projet social et le projet urbain. Le projet social est complètement moteur du projet urbain et de l'Agenda 21. Des croisements sont réalisés, c'est-à-dire que des actions de l'Agenda 21 figurent dans le projet social. Une transversalité est construite avec les services à partir de programmes d'actions concrets.

### **Colette WATELLIER - Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer**

J'ai bien écouté la présentation de l'Agenda 21 de Lille et des volets qui ont été ajoutés, notamment dans le domaine de la santé, et bientôt dans le domaine de la jeunesse. Toutefois, rien n'a été évoqué sur les transports, notamment sur les mobilités douces et actives qui sont bonnes pour la santé, qui entraînent une réduction de la pollution de l'air et du bruit et qui diminuent également le stress tout en réduisant l'obésité.

### **Marielle RENGOT**

Nous travaillons énormément sur le transport. Sur ce mandat, nous avons réussi à réduire de 7 % de la circulation de la ville *intra-muros*, par la création d'un bus

qui traverse complètement la communauté urbaine et des parkings extérieurs. Il est possible de payer le parking et le ticket de bus en même temps. Se crée une zone de rencontres sur la Grand-Place de Lille pour éviter la présence de voitures et rendre leur place aux piétons dans l'enceinte du centre-ville.

### **Intervenant - ANPE de Valenciennes**

Si nous nous basons sur la pyramide des besoins, nous partons des besoins primaires (respirer, manger, boire, se laver), puis nous passons aux besoins secondaires (se loger, se déplacer, trouver un emploi et s'insérer), jusqu'aux besoins tertiaires (s'instruire, s'informer, se cultiver), voire aux besoins ultimes. Concrètement, comment pouvons-nous associer activement les populations en zones défavorisées, notamment dans le Valenciennois, à un Agenda 21 ?

### **Céline BRAILLON**

Le travail en cours à Valenciennes porte justement sur la constitution d'un bon maillage local. La réponse est en effet le maillage local. Valenciennes dispose d'un atelier de travail urbain qui fonctionne dans le cadre de la rénovation urbaine depuis des années. Les deux chargés de mission Agenda 21 et politique de la ville font un travail commun à partir d'un maillage associatif. La transversalité de base est à cet endroit. Le décloisonnement des acteurs sociaux peut créer des solidarités entre territoires à Valenciennes.

### **Marielle RENGOT**

Dans le même esprit, il s'agit d'aller à la rencontre des populations, à l'endroit où elles sont, à savoir les centres sociaux et les associations de quartiers. C'est pourquoi j'insiste sur la formation au développement durable des acteurs dans nos quartiers. Il ne sert à rien de créer de nouvelles tranches de professionnels qui, certes, sont utiles pour d'autres actions. Il faut former les acteurs de proximité au développement durable et à l'accompagnement des populations dans leurs actions.

### **Nathalie LOURDEL**

Pour poursuivre dans la même idée, nous avons évoqué ce matin le fait que les élus n'étaient pas forcément sensibles à ce double sujet environnemental et social ou aux difficultés santé-environnement. Pouvez-vous nous détailler pourquoi les élus s'intéressent à ce thème santé-environnement ?

### **Marielle RENGOT**

Étant aussi sociologue en santé publique, je peux vous dire que les indicateurs de santé sont très mauvais chez nous. Nous côtoyons la précarité tous les jours. Il faut former et bousculer un peu les élus. Il ne faut pas avoir peur d'aller frapper

à leur porte en tant qu'institutions ou associations. Il faut les former, leur expliquer l'intérêt des réformes. Je parle du développement durable, mais pour la santé, la question est similaire. Certains élus locaux ont encore peur de faire de la santé publique parce qu'ils ne savent pas vers quel objectif l'action va les mener, ni combien elle va leur coûter. Ils ne connaissent pas forcément la marche à suivre. Pour le développement durable, c'est un peu la même chose. Il faut accroître la culture du développement durable et de la santé pour que chacun reste en bonne santé.

**Émilie DE RIVIÈRE - Direction régionale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France**

J'avais une question par rapport au travail de dépollution de l'air intérieur réalisé dans les crèches. Comment ce travail se traduit-il ? Quels sont les mesures et les suivis ?

**Marielle RENGOT**

Heureusement, nous n'avons pas eu besoin de dépolluer. Nous dépolluons les sols, c'est déjà beaucoup. Nous avons commencé par les crèches, nous allons continuer dans les écoles maternelles et dans les espaces de restauration scolaire. La première action porte sur des mesures du niveau de pollution de l'air intérieur, la seconde sur la formation des auxiliaires, des personnels, des agents municipaux dans les crèches à ce sujet. Nous n'avons pas eu beaucoup de surprises dans la mesure où nos crèches n'étaient pas trop polluées. Sont effectués des mesures et de la formation ou de l'accompagnement. En même temps, un diagnostic sur les produits utilisés pour l'hygiène est effectué. Nous avons mené un grand diagnostic, qui n'est pas tout à fait terminé d'ailleurs, sur la restauration scolaire et sur les crèches, avec une association spécialisée dans ce domaine. Cette association nous fait le diagnostic sur les étiquettes, et nous dit les produits dangereux à éviter même si les produits sont utilisés avec le comportement adapté, les gants et les lunettes. Certains produits peuvent être remplacés par des produits végétaux ou des produits sans CMR. Le travail s'effectue à la fois sur la pollution de l'air intérieur et sur les produits sans CMR.

**Nathalie LOURDEL**

CMR signifie « cancérigène, mutagène et toxique pour la reproduction ». Pouvez-vous poursuivre avec des exemples, notamment le projet *De la graine à l'assiette*, qui intègre ces notions ?

**Marielle RENGOT**

*De la graine à l'assiette* est un projet mené par Léo-Lagrange Consommation Nord, qui mène un travail de formations-actions à destination des acteurs dans nos centres sociaux et dans nos quartiers, et qui accompagne des groupes de

personnes en situation précaire, d'un bout à l'autre de la chaîne. Nous parlons de jardins communaux. L'association cultive des légumes avec les habitants, organise des ateliers de cuisine à la suite avec ce qui a été récolté ou acheté par les habitants au marché bio. Elle les forme ensuite à la saisonnalité et à l'équilibre alimentaire. L'association suit des familles sur quasiment deux ans.

### **Nathalie LOURDEL**

Plus globalement, comment la cohésion sociale peut-elle justement être intégrée dans les politiques publiques ? Quelle évolution attendez-vous et quelles perspectives pouvons-nous imaginer ?

### **Céline BRAILLON**

Il est un peu tôt pour le dire. Nous y verrons plus clair maintenant que nous avons fini les journées de travail de groupe. Nous allons construire les éléments d'analyse et de préconisations. Comme cela a été dit à propos de l'éradication de la pauvreté, il existe plusieurs volets, c'est-à-dire la cohésion sociale et la question du vivre ensemble global. Dans les politiques publiques locales sur un territoire, à travers le développement durable, on peut mettre en avant à la fois l'éradication de la pauvreté comme une nécessité fondamentale du développement durable, et les conditions du bien vivre ensemble collectif. Les personnes du secteur social nous disent que la conception s'est transformée. Nous sommes passés de l'aide sociale réglementaire très spécifique à l'aide sociale mutidispositifs, qui demeure quand même assez fragmentée, puis à une notion de développement social qui tente de globaliser l'ensemble des dispositifs. La santé comme l'éducation peuvent être considérées comme relevant du champ social. Quel vocable pouvons-nous utiliser pour créer quelque chose de cohérent ? Il s'agit de prendre en compte les générations futures, la préservation des ressources, *etc.*, soit des préoccupations très liées au monde du développement durable. Les perspectives seront très locales dans un souci d'accompagnement. Tous les acteurs (État, DREAL, DTT) s'interrogent sur leur posture. Quels liens établissons-nous en notre sein même ? Quelles méthodes de travail adoptons-nous ? Comment travaillons-nous avec le ministère de la Cohésion sociale, la direction régionale Jeunesse et Sports, *etc.* ? La question nous interpelle sur nos modes de faire.

### **Sandrine FOURNIS**

Le travail de définition mené a montré que la cohésion sociale consiste en un retour de l'être humain au centre des démarches. Le travail de définition permet aussi de montrer qu'il n'existe pas de cloisonnement et que tout le monde est concerné. L'atelier de cohésion sociale a créé des besoins : des personnes qui ont appris à travailler ensemble désirent engager d'autres chantiers de la même manière sur d'autres sujets. Ce travail de défrichage constitue un peu la mission

qui est la nôtre. Il s'agit d'être toujours en veille par rapport à l'innovation présente dans les territoires, afin qu'elle puisse être reproduite dans d'autres domaines, notamment dans l'économie.

### **Intervenante**

Merci pour tout ce que vous avez dit. La grande ambition du Pacte de solidarité écologique est le décroisement des acteurs. Nous avons bien vu la richesse du croisement des sphères sociales et environnementales dans les travaux brièvement exposés. Par exemple, on n'a pas eu le temps de détailler la question de la participation des populations les plus éloignées du développement durable, qui était aussi l'une des propositions. Nous avons travaillé avec le Conseil national de lutte contre les exclusions, qui vient de remettre un rapport sur ce sujet, avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). Nous travaillons également sur une définition des indicateurs de pauvreté. Il s'agit de les réviser en intégrant les questions d'accès aux services essentiels, donc de développement durable. Il est intéressant d'arrimer et de transformer culturellement les acteurs des politiques sociales. Sur le terrain, dans les Agendas 21, rencontrez-vous bien les participants des services déconcentrés de l'État ou des collectivités locales ? Sentez-vous qu'il existe aussi une transformation à l'œuvre de ce côté ? Il faut que les personnes du secteur social prennent en compte que la question sociale a changé et n'est plus posée comme au XIX<sup>e</sup> siècle. Je voudrais savoir si vous assistez à une transformation culturelle.

### **Marielle RENGOT**

Non, je vais être franche et claire. En même temps, il n'existe pas d'opposition, ce qui est déjà considérable. Pour les services qui montent les dossiers, les demandes de subventions se cloisonnent de nouveau, puisqu'il n'existe pas de direction générale du développement durable transversale. Pour les sols pollués, le référent est l'ADEME, pour la cohésion sociale, il sera l'ADI. Nous revenons nécessairement à un schéma classique.

### **Céline BRAILLON**

Je pensais à ce que disait le DRJSCS à Lyon la semaine dernière. Il affirmait que la formation des techniciens était complètement à revoir. Il faut les former ou faire avec eux. À l'intérieur même des institutions, que ce soit les services sociaux ou les travailleurs sociaux, il existe une logique des publics. Les travailleurs sociaux sont dans une logique de l'individu. La politique de la ville est dans une logique des publics, plus ou moins liée aux territoires. Comment pouvons-nous passer de ces logiques individuelles à des logiques de communauté de territoires ? Claude Jacquier évoquait le rapport de communauté-territoire, qui exige un travail considérable de formation. Que

demeure-t-il de l'ordre de l'intangible ou du secret professionnel lié à l'accompagnement d'un individu, lorsque l'on passe à une dimension collective qui impacte finalement l'évolution globale d'un groupe social, au sein d'un territoire et en interaction avec les autres ? La question est celle de la culture commune, de l'information indispensable et de la création de passerelles entre les différents métiers.

### **Sandrine FOURNIS**

Nous avons beaucoup parlé de formation des élus, des techniciens ou d'une culture commune. Au-delà du sujet d'aujourd'hui, pour vous donner une illustration de ce qui peut être mené dans les Agendas 21, nous avons lancé un plan de formation national Agenda 21 à destination des collectivités et des services de l'État. Ce plan est actuellement en plein déploiement. Il s'appuie sur le fond, c'est-à-dire sur ce qu'est un Agenda 21 et ce qu'est le développement durable, mais aussi sur le savoir-être et le changement de posture concernant la manière d'apprendre à dialoguer avec les autres. Quand on est au service de l'État, il n'est pas toujours évident de changer de posture, de rompre avec un rôle régalien où l'on était assez sûr de soi. Une nouvelle expertise est à recréer. Elle passe par des formations qui secouent un peu nos représentations. Au demeurant, le travail que nous menons grâce et avec les collectivités sur les Agendas 21 nous pousse peu à peu à évoluer. Le nouvel enjeu pour les services de l'État est dorénavant d'apprendre à travailler ensemble, aussi bien en interne au ministère qu'en transversal au sein d'une région ou d'un département. Des acteurs locaux attendent de nous une expertise et une évolution de représentations. Enfin, nous pourrions aussi évoquer la formation liée au SNDD ainsi que d'autres. Des évolutions sont en cours et tendent à promouvoir un changement de posture et l'apprentissage du travail ensemble.

### **Nathalie LOURDEL**

Merci. Votre propos constitue un beau mot de la fin pour ce volet autour de la cohésion sociale et des Agendas 21. Merci à vous trois pour votre témoignage riche et dense.

## *POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE / REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS*

### **Nathalie LOURDEL**

Nous allons parler de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Pour cette dernière partie, nous accueillons Anne-Sophie Hainsselin et Bruno Couturier. Anne-Sophie Hainsselin est chargée de mission urbanisme durable à l'ANRU. Bruno Couturier est directeur de la mission Lyon-La-Duchère, en charge du grand projet de ville et du contrat urbain de cohésion sociale. Nous allons terminer cette riche journée avec vos présentations, puis Dominique Dron conclura la séance.

### **Quelle prise en compte de l'interface enjeux environnementaux et sociaux dans les projets, quels objectifs et quelles modalités ?**

**Anne-Sophie HAINSSELIN**  
*Chargée de mission urbanisme durable, ANRU*

Bonjour à tous. Pour répondre aux questions qui nous étaient posées, nous avons fait le choix d'une présentation conjointe Bruno Couturier et moi-même. Nous aborderons ainsi le point de vue de l'ANRU au niveau national et le point de vue d'une équipe de projet impliquée dans la rénovation urbaine au niveau « local ». Nous nous excusons d'avance pour les éventuelles redites.

Dans la première partie de notre intervention, nous allons faire un bref rappel sur le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), puis évoquer comment les enjeux environnementaux ont été plus spécifiquement pris en compte dans ce programme, en illustrant cette problématique par le cas de Lyon-La-Duchère.

La seconde partie de notre intervention, plus pratique, sera ensuite consacrée à des questions opérationnelles, et à la manière dont sont concrètement prises en compte aujourd'hui les interfaces entre enjeux environnementaux et sociaux dans les projets de rénovation urbaine et plus particulièrement dans celui de Lyon-La Duchère.

Je souhaitais tout d'abord vous rappeler les origines du PNRU : ce programme a été lancé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, il en constitue le volet habitat et cadre de vie. La restructuration urbaine des quartiers les plus en difficultés est en effet une

des mesures prévues par cette loi pour réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires. L'ANRU est l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine qui a été aussi créée par cette loi pour contribuer à la réalisation du PNRU. Le PNRQAD quant à lui est le Programme National de Rénovation des Quartiers Anciens Dégradés, qui a été lancé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en 2009, et qui est porté à la fois par le MEDDTL, l'ANAH et l'ANRU.

Aujourd'hui, le PNRU est très largement avancé et engagé. Il concerne 490 quartiers en zones urbaines sensibles ou territoires assimilés. Il représente 43 milliards d'euros d'investissement, pour près de 12 milliards d'euros de subventions de l'ANRU. Deux tiers des opérations sont réalisées ou en cours de chantier. Certains projets sont déjà en cours d'achèvement et d'autres démarrent à peine, sachant que les conventions avec les collectivités ont été signées entre 2004 et 2009. Le PNRQAD est un programme qui est plutôt dans sa phase expérimentale et qui concerne 25 collectivités. Il représente 380 millions d'euros de crédit. Les projets dans ce programme sont en phase de démarrage.

Je souhaitais également présenter rapidement les modalités d'intervention de l'Agence. L'ANRU accompagne des projets urbains, élaborés et portés par les collectivités locales, par le financement d'un programme opérationnel. Les engagements pris par l'ANRU, les collectivités et l'ensemble des maîtres d'ouvrage qui mettent en œuvre le projet urbain (les bailleurs sociaux plus particulièrement) sont contractualisés par une convention pluriannuelle d'une durée de 5 ans. Cette convention permet ainsi de réserver les crédits alloués par l'ANRU à chacune des opérations du projet urbain.

En ce qui concerne le contenu des projets, beaucoup d'entre vous connaissent déjà les difficultés rencontrées dans les quartiers ZUS auxquelles il a fallu faire face. Il s'agit principalement du manque d'attractivité, de l'éloignement, du manque d'équipements publics, de commerces, de la concentration de population en difficulté. Les objectifs des projets qui sont mis en œuvre aujourd'hui visent à l'amélioration du cadre de vie des habitants. Ils passent par un certain nombre de fondamentaux déclinés dans la plupart des projets :

- le désenclavement des quartiers ;
- la diversification de l'habitat pour intégrer l'habitat privé ;
- la diversification des fonctions par l'introduction de commerces ou d'activités;
- l'amélioration du fonctionnement urbain des quartiers au sens large.

Ces objectifs se traduisent dans le programme opérationnel qui est conventionné avec l'ANRU, par la démolition, la reconstruction de logements sociaux, la réhabilitation, la résidentialisation des logements, la construction d'une offre

privée, la requalification des voiries, des réseaux ou la création de cheminements doux, des interventions sur les équipements publics et commerciaux. Le PNRQAD est construit sur le même modèle, à la différence près que nous sommes sur des quartiers en centre-ville, donc des quartiers anciens. L'intervention porte davantage sur du recyclage foncier et sur la construction d'une offre sociale à l'intérieur des quartiers pour permettre le maintien des populations modestes. Le même type d'interventions se retrouve à la fois sur l'habitat, sur les équipements et sur l'aménagement.

Au regard de l'avancement du programme et des premiers résultats des projets en cours de mise en œuvre, nous pouvons identifier deux enjeux auxquels nous devons collectivement, au niveau national comme au niveau local, réussir à répondre :

- L'articulation des différentes échelles d'intervention, entre un projet urbain développé sur un territoire à une échelle donnée et l'aménagement de l'agglomération à une échelle plus large. Cet enjeu interpelle la capacité des collectivités à développer une vision globale du développement urbain à l'échelle de l'agglomération et à y intégrer le devenir des quartiers les plus en difficultés.
- la transversalité des différentes politiques, et plus particulièrement l'articulation entre le projet social et le projet urbain menés sur un même territoire. Les projets de rénovation urbaine ne constituent en effet qu'une des dimensions de la politique de la ville. Ils peuvent cependant constituer un levier pour la mise en œuvre d'actions prévues dans les contrats urbains de cohésion sociale. Il faut réussir à articuler l'ensemble des politiques à la fois au niveau national et au niveau local.

### **Un exemple de rénovation urbaine, lauréat des « trophées » du développement durable de l'ANRU : la Duchère à Lyon**

**Bruno COUTURIER**

*Directeur de la mission Lyon-La Duchère*

Bonjour à toutes et à tous. Je vais essayer d'illustrer les propos qui précèdent par l'exemple de La Duchère. Je suis aussi un peu historien de politique de la ville. Nous pouvons rester fidèles aux fondamentaux et à la philosophie de la politique de la ville et à la question du renouvellement urbain, du développement durable et de l'urbanisme durable. Nous verrons que ces questions constituent, de mon point de vue, un continuum, et que les différents éléments peuvent tout à fait fonctionner ensemble. C'est le pari que nous faisons.

Le quartier de La Duchère dans le IX<sup>e</sup> arrondissement de Lyon fait l'objet d'un programme de rénovation urbaine, réglé lors de l'une des premières conventions en mai 2005. Un quatrième avenant est en cours de signature. Nous mettons en œuvre le projet urbain validé fin 2002, projet qui avait été imaginé, conçu par itération dès 1999. Le projet urbain avait déjà été travaillé, puisque sa particularité est d'être un projet intégré. Je peux illustrer ce que nous entendons par « intégré » : une équipe-projet d'une quinzaine de personnes est à la fois en charge de la mise en œuvre et de la coordination du PRU et du contrat urbain de cohésion sociale sur le territoire de La Duchère. Un certain nombre de chargés de développement est mis à disposition par la Ville et la Communauté urbaine sur les différents dispositifs. En effet, le CUCS avait vocation à regrouper les différents éléments, sauf qu'il y a eu inflation des dispositifs. Dans l'équipe, une personne travaille sur l'atelier santé-ville, et d'autres agents sur la concertation, la communication, l'habitat, le développement économique, le développement social et culturel, la gestion urbaine de proximité, l'aide à la création d'entreprises, la réussite éducative. Cette équipe totalement intégrée travaille sur toutes les dimensions du projet dans la durée. Cette particularité fait que les quatre piliers du développement durable étaient renseignés, avant même de formaliser les choses.

Le PRU de La Duchère contient trois axes et répond à neuf objectifs du contrat urbain de cohésion sociale. La finalité du projet est « d'améliorer durablement les conditions de vie et la cohésion sociale du quartier et de faire rayonner La Duchère ». Il s'agit de travailler pour les habitants et d'améliorer les conditions de vie des habitants du quartier. Ce dernier représente 5 300 logements et 12 500 habitants. Il s'agit aussi de réintroduire de la mixité fonctionnelle, de la mixité sociale par un programme de diversification de l'habitat. Ce quartier doit à nouveau s'inscrire dans une dynamique urbaine, être un quartier qui rayonne et qui donne envie, à la fois sur les dimensions culturelles, économiques ou en matière d'habitat, à d'autres habitants de venir y habiter. Il ne faut plus rester dans un entre-soi comme nous avons tendance à l'être. Nous allons examiner cet aspect dans les objectifs du projet urbain et la stratégie habitat notamment. L'enjeu est bien de réinscrire ces territoires dans une dynamique urbaine. Le fait qu'ils soient une destination dans toutes ses dimensions, y compris sociale et culturelle, peut permettre à de nouveaux habitants d'y venir ou d'y revenir.

Les principes du projet de composition urbaine reposent sur la mise en relation des quartiers. Cet élément figurait dès les contrats de ville en 1994. Il consiste à réunir les habitants de La Duchère autour d'un centre urbain. En effet, à l'origine La Duchère a été constituée de quatre secteurs, chacun ayant été conçu dans les années 1960 comme un village. Chaque secteur avait son église, son école, son centre commercial et tous les équipements liés. Il n'existait pas de centre de quartier. Cette absence a posé un certain nombre de difficultés, notamment en matière commerciale, puisque la commercialité des quatre sous-secteurs s'est dégradée devenant insuffisante pour assurer la viabilité économique des

commerces. L'idée est donc de regrouper autour de la centralité des services, des équipements et des commerces pour l'ensemble des Duchérois.

La deuxième dimension du projet urbain est d'améliorer les liens entre La Duchère et l'Ouest lyonnais, les communes limitrophes. Dans le cadre du contrat de ville en 1994, l'ambition était de relier le quartier à la ville centre de Lyon. La particularité de ce PRU est qu'il s'inscrit dans Lyon *intra-muros*. Cette préoccupation s'était traduite par une liaison en site propre de transports en commun. Elle relie depuis 1995 La Duchère à un pôle multimodal qui permet de passer d'un temps de transport moyen d'une heure pour relier le centre-ville à un temps de vingt minutes.

La troisième dimension est la valorisation des qualités paysagères du site. Il existe beaucoup de fierté chez les habitants à La Duchère à habiter le site, même si des difficultés sociales sont présentes. Certes, dans certains secteurs, la paupérisation des habitants s'aggrave, mais, parmi les fiertés, figure le fait d'être dans un « quartier nature ». Même si une autoroute ne passe pas très loin, elle n'est pas nuisante. 40 % du territoire est constitué d'espaces verts, d'où l'idée de s'appuyer sur cette richesse.

Le projet urbain est de retravailler sur la densité. Globalement, le COS passe de 0,5 à 0,7. La densification n'est pas forte. Le programme s'inscrit dans un plan de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération, et dans une stratégie en matière de transports et d'habitat qui se gère à l'échelle de l'agglomération. Nous mettons en œuvre la déclinaison de politiques qui, notamment en matière de renouvellement urbain, veut que nous évitions l'étalement urbain et que nous refassions de la ville sur la ville dans ces quartiers, mais aussi sur d'anciens sites industriels souvent pollués. Nous y reconstituons la ville pour éviter les effets de deuxième ou troisième couronne.. La densité demeure donc à peu près équivalente : nous reconstruisons autant que nous démolissons de logements, à savoir 1 700. Cependant, les habitants disent regretter quelque peu les barres, qui bénéficiaient d'un fort ensoleillement. L'idée est de transformer l'urbanisme qui avait jusqu'alors peu tenu compte de la topographie du site. Un système de plateformes était mobilisé pour construire les grandes barres de 17 étages et de 500 mètres de long. Les îlots sont retravaillés à une échelle plus humaine pour qu'à terme ils soient à nouveau mutables. Nous rendons possible le fait de réintervenir, dans 50, 100 ou 200 ans, afin de repenser le quartier ou le faire évoluer sur lui-même, sans être obligés de démolir 1 700 logements. Le projet urbain a cette vocation et cette ambition. Il passe évidemment par une recomposition du foncier, par le rachat par l'aménageur unique des tènements aux bailleurs sociaux, une fois les ménages relogés et les logements démolis.

La particularité du projet urbain initial de La Duchère était, au-delà de la question des villages, que tous les espaces extérieurs étaient ouverts. Nous n'étions pas

en ZUP, mais en zone d'habitation. Les règlements prévoyaient que tous les espaces, que ce soit les espaces autour des copropriétés ou du parc social, seraient ouverts et n'auraient aucune clôture. L'espace appartenait à tout le monde, mais aussi à personne. Il existait un problème d'appropriation. C'est pourquoi nous différencions les espaces publics des espaces privés avec des limites foncières à l'espace public qui permettent à chacun de s'y retrouver.

### **Anne-Sophie HAINSSSELIN**

Après cette présentation des principales composantes du projet urbain de Lyon La Duchère, je vous propose de revenir au niveau national, pour évoquer plus spécifiquement la question de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le PNRU.

Au démarrage du programme, compte-tenu des priorités à donner aux projets de rénovation urbaine, la prise en compte des questions environnementales fut relativement faible. Les projets se sont avant tout concentrés sur l'amélioration de l'environnement urbain, ce qui constitue déjà un apport assez fort à la dimension environnementale. Les questions écologiques n'étaient pas vraiment la priorité en 2003. Certes, des critères de prise en compte du développement durable avaient été introduits dans le règlement de l'ANRU. Nous avons demandé aux collectivités de formaliser leurs démarches de développement durable à travers leurs conventions. Cette formalisation n'a pas toujours été effectuée comme il aurait fallu. Cependant, un accent un peu plus fort a été mis sur les questions énergétiques dès 2006, avec une demande spécifique sur les réhabilitations lourdes de logements sociaux. Nous avons demandé un diagnostic énergétique et des projections par les bailleurs sur la performance énergétique qui pouvait être atteinte grâce aux réhabilitations. Depuis octobre 2011, nous avons anticipé la RT 2012 pour le logement neuf.

Ce constat ne veut pas forcément dire que les projets ne se sont pas intéressés aux questions environnementales : beaucoup d'initiatives, relevant de la volonté locale, se sont mises en place sur les territoires. Je pense qu'elles sont liées à une prise de conscience de la question depuis 2003 et au travail qui a été réalisé autour du Grenelle de l'environnement. Au-delà de la dimension réglementaire que l'agence pouvait impulser au niveau national, nous avons plutôt travaillé par sensibilisation et mobilisation des acteurs de la rénovation urbaine. L'ANRU et ses partenaires ont souhaité dès 2008 proposer aux équipes projet des collectivités, bailleurs, aménageurs...un cadre d'actions s'inscrivant dans la durée : « Les Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durableS ». Cette démarche s'est concrétisée au travers de deux appels à projets/contributions. Le premier concernait l'urbanisme durable, et a été monté en partenariat avec la Caisse des Dépôts. Il a permis de récompenser une dizaine de lauréats, dont le projet Lyon-La-Duchère. Bruno Couturier vous dira comment a été utilisé le prix qui a été versé par la Caisse des Dépôts. Un

deuxième appel à contributions a eu lieu en 2010-2011 sur la qualité urbaine architecturale et paysagère. Ces démarches ont permis d'inciter les équipes locales à se réinterroger sur leurs pratiques, de valoriser nationalement l'ensemble des réalisations qui pouvaient se faire au niveau local et de capitaliser *a minima* sur les bonnes pratiques, sur les réflexions en cours dans chacun des projets. Ce dispositif nous a permis de nourrir un certain nombre d'ateliers d'échanges lors des Forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine en 2010 et des Journées nationales en 2009 et 2011.

### **Bruno COUTURIER**

Le prix donné au projet de Lyon-La-Duchère a été utilisé de la façon suivante. Il a pris la forme de deux missions d'assistance à maîtrise d'ouvrages. La première mission, assurée pour le compte de l'aménageur, la SERL, par le bureau d'études TRIBU, avait pour 1<sup>ère</sup> mission d'analyser les propositions d'aménagement émises par les concepteurs du projet urbain. Ce dernier avait été initié en 1999 et validé en fin 2002. L'idée était :

- de reprendre l'ensemble des objectifs et des orientations et de donner un avis ;
- de vérifier l'évolution et de faire des mesures avant/après projet, par exemple ce que donnait notamment l'ensoleillement au solstice d'hiver (avec l'objectif d'avoir 2 heures d'ensoleillement par jour) ;
- de définir des objectifs et des actions avec une liste de préconisations. Elles ont permis de faire évoluer le projet urbain, la trame et la composition de ce projet, et d'éviter les effets d'îlots de chaleur sur certains espaces publics.

Aujourd'hui, la mission du bureau d'études est de rédiger les prescriptions environnementales en compléments des prescriptions urbaines et architecturales que l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine prépare pour chacune des consultations auprès des promoteurs/concepteurs publics et privés. L'AMO contribue à un document-cadre, qui n'est pas une charte, mais un rappel des bonnes pratiques en matière d'environnement à l'attention des promoteurs et des différents maîtres d'ouvrage..Il s'agira de donner un cadre contractuel aux différents intervenants et, tout au long de la phase 2 du projet, de suivre à la fois en conception et en réalisation les opérations.

L'analyse multicritères a été conduite à différentes échelles, sur le projet et au-delà, notamment sur les questions de corridors écologiques. De plus, en matière d'espaces publics, le projet de la place centrale qui a été conçu en concertation avec les habitants avait oublié l'impact de la réverbération devant une brasserie et une bibliothèque et donc l'effet de chaleur. Un certain nombre d'arbres a donc été ajouté. Dans la deuxième phase du projet, à la place des deux dernières barres qui seront remplacées (l'une a été démolie, l'autre en cours de

relogement) TRIBU a repris et modifié la composition des îlots et l'orientation des immeubles pour tenir compte de l'ensoleillement au solstice d'hiver.

Depuis 2004, nous avons connu une démarche de concertations sur la première phase du projet urbain. La deuxième mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, que nous pilotons en direct au niveau de l'équipe-projet de la mission Lyon La Duchère, est de relancer une concertation assez large. Nous l'avons fait dans un 1<sup>er</sup> temps sous forme d'ateliers avec à la fois les concepteurs des projets, mais aussi gestionnaires des services des collectivités en charge du quartier. Nous la menons depuis mai 2011 avec les habitants pour prendre en compte les enjeux de développement durable. Il s'agit d'affirmer ou de réaffirmer, parce que c'est la pédagogie du projet, son sens politique. Il s'agit également de sensibiliser les habitants à la gestion du quartier. De nombreuses initiatives citoyennes ont été produites par les habitants, et nous poussent vers l'avant. Quelqu'un disait que si les associations sont partantes, les élus et les techniciens ne peuvent que suivre. Nous faisons ce même constat. Après la première phase où les habitants étaient très opposés au projet urbain parce que nous changions un ensemble d'éléments, aujourd'hui ce sont eux qui nous poussent à réfléchir, à compléter les réponses aux problèmes. Dans la concertation que nous menons, l'idée est aussi d'aller chercher ceux qui ne s'expriment pas habituellement, soit par des *focus groups* auprès des jeunes ou des personnes âgées, notamment les *chibanis* (immigrés retraités) qui ne maîtrisent pas l'écrit, mais qui ont des choses à dire. Pour les jeunes, un blog est consultable sur les tablettes numériques ou les portables. Les objectifs sont de recueillir les attentes des habitants et d'enrichir le projet, que ce soit dans le cadre du programme de renouvellement urbain ou du contrat urbain de cohésion sociale pour lequel nous travaillons à un avenant. C'est une manière de nous préparer à une suite du PNRU avec, nous l'espérons, un PNRU 2.

En parallèle de la concertation, un dispositif de communication est piloté en direct par l'équipe projet. Dans le tableau présenté dans le diaporama, au-delà des thèmes, il s'agit de retenir la stratégie de communication dans son ensemble. Ainsi à l'issue des ateliers débat de la Ville durable puis des ateliers d'approfondissement une réunion publique permettra aux élus de prendre des engagements sur la suite du projet. Ce travail de définition de la stratégie de concertation est réalisé dans le cadre d'un comité de suivi participatif tripartite (élus, habitants et techniciens) qui se réunit trois fois par an depuis 2005. Il est à la fois le lieu d'information des représentants de la société civile organisée et réflexion sur la stratégie de concertation. Il y a dans la salle quelqu'un qui connaît bien l'une des habitantes qui participe à ce comité et qui a participé au jury de l'appel à contribution ANRU/CDC de cette année sur la qualité urbaine et architecturale. Cette habitante sans connaître du tout le domaine, a fait un travail considérable de lecture des dossiers des autres villes. Pour revenir au comité de suivi participatif nous nous mettons d'accord sur les objets de concertation, qui portent sur les espaces publics, et sur de nombreux domaines comme la santé,

les personnes âgées, etc. Nous mettons ensuite en œuvre la concertation. À différents stades, nous venons présenter l'état d'avancement de la concertation aux membres du comité de suivi participatif, avant validation par les élus. Il s'agit d'un travail permanent avec les habitants.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

Au niveau national, nous apprécions tout particulièrement la démarche qui a été menée par la ville de Lyon à La Duchère, car elle illustre la capacité d'un projet et des acteurs qui le portent à intégrer de nouvelles dimensions, de nouvelles préoccupations. Nous considérons en effet qu'il n'est jamais trop tard pour enrichir un projet, même en cours de mise en œuvre. Quand le projet a été conçu il y a cinq à dix ans, il n'est pas possible de le remettre en cause complètement et ça n'aurait d'ailleurs pas de sens. Mais il reste possible de travailler à la fois avec les habitants, les concepteurs et les maîtres d'œuvre pour ajuster ou adapter ce projet.

Pour répondre aux questions posées par l'IFORE, nous avons tenté de mettre à plat ce que pouvaient être aujourd'hui les enjeux de l'interface entre la question environnementale et la question sociale dans les projets de rénovation urbaine. Nous avons identifié quatre principaux enjeux qui renvoient chacun à des préoccupations propres aux habitants et usagers des quartiers :

- le premier concerne **l'amélioration durable de la qualité de l'environnement urbain**. Ce sont finalement les fondements du projet de rénovation urbaine que de remédier à la dégradation du quartier et à son enclavement. Je pense que nous pouvons directement relier cet objectif à celui de l'amélioration du **cadre de vie** des habitants ;
- le deuxième enjeu serait de **réduire les nuisances et les risques** subis par ces territoires. Nous savons que les ZUS sont en situation plus inégale par rapport à la question environnementale. Elles sont souvent situées à proximité de voies ferrées, de voies à grande vitesse et peuvent être particulièrement exposées au bruit. Il existe aussi les risques liés à l'inondation, les risques industriels, même des risques sismiques. Ces questions sont davantage à relier à la **santé des habitants** ;
- le troisième enjeu qui nous semble indispensable est la **maîtrise de l'impact environnemental du fonctionnement du quartier**. Il rejoint la question de l'empreinte écologique des habitants. À travers ces projets, nous cherchons aussi à économiser les ressources et à limiter les rejets. L'enjeu rejoint directement les questions d'**écoresponsabilité** de l'ensemble de la société ;
- le quatrième enjeu serait de **prévenir les effets des politiques environnementales**. Ce sujet a déjà été abordé dans la présentation

sur le Pacte de solidarité écologique. La question de la performance énergétique à la fois dans le neuf et dans l'ancien rejoint la préoccupation du **budget des ménages**. L'intervention sur ces questions nous permet de réduire les charges. La question de la précarité énergétique a déjà été évoquée au cours de cette journée. Aujourd'hui, seraient plus concernées les populations qui vivent dans l'habitat privé, en milieu rural, mais la préoccupation est forte dès lors qu'elle concerne des personnes fragiles. Même si le parc de logement social n'est pas le plus énergivore, la question reste pour nous une préoccupation essentielle sur les quartiers en rénovation urbaine.

Pour vous donner des exemples concrets, nous avons choisi de balayer cinq axes : qualité de l'environnement urbain, nature en ville, déplacements, énergie et déchets.

Sur la qualité de l'environnement urbain, nos préoccupations sont de deux ordres :

- réussir à mettre en œuvre un projet suffisamment global pour que l'ensemble des dimensions soit pris en compte, à la fois celle de la qualité du logement, mais aussi celle de la qualité des espaces publics, des espaces verts, la densité d'équipements publics et des services, le lien aux transports ; Les projets, en s'appuyant sur les qualités intrinsèques des quartiers, doivent permettre d'intégrer le quartier dans son territoire et chercher à réduire les nuisances et les risques.
- mettre en place des modes de gestion qui permettraient que ces investissements ne se dégradent pas demain à la vitesse à laquelle ils ont pu se dégrader plus tôt. Plusieurs leviers sont d'ores et déjà utilisés dans les projets : la clarification foncière, l'utilisation de matériaux faciles d'entretien, la mise en œuvre d'une gestion urbaine de proximité adaptée.

Ces deux préoccupations offrent la possibilité de travailler avec les habitants : dans les démarches de concertation, par la reconnaissance de l'expertise d'usage des habitants et dans l'accompagnement particulier qui est réalisé dans le cadre du processus de relogement des ménages.

### **Bruno COUTURIER**

Pour illustrer le croisement entre l'aménagement de l'espace public, la qualité de la vie, la convivialité ou le vivre-ensemble, trois espaces publics peuvent être cités :

- celui qui est en haut à droite (le saure Averroès), est livré depuis un an ;

- à gauche, la place centrale (place abbé Pierre) est le lieu sur lequel se développera le marché, s'installera une brasserie au côté de la bibliothèque et, est positionné la sortie du lycée autrefois invisible du quartier ;
- le troisième espace est un parc de 11 hectares (parc du vallon) qui est en cours de réaménagement. Il permettra de réinstaller la nature en ville, avec notamment la remise à l'air libre d'un ruisseau.

Ces trois projets ont été faits en concertation. Pour le parc du Vallon, la concertation a consisté à associer les habitants dans le cadre d'un marché de définition. Le programme a été écrit dans le cadre d'un atelier de concertation qui a duré quatre ans. Les deux premières années consistaient à travailler avec les trois concepteurs qui avaient été retenus et à décrire le programme, l'élaboration du projet étant ensuite confié à l'un des trois (cabinet Ilex). L'objectif final est que ces espaces soient agréables et partagés. Du square Averroès, par exemple, les habitants disent qu'il n'est pas une aire de jeu pour les enfants. Non, ce n'est pas qu'une aire de jeux pour les enfants ; selon les différentes heures du jour, différents publics peuvent l'utiliser. Il a fallu expliquer cet objectif à ceux qui n'avaient pas participé à la concertation et qui en étaient les usagers.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

Je n'ai pas précisé que l'ensemble des éléments que j'ai repris dans le diaporama ressort des différents dossiers soumis au travers des deux appels à projets/contributions lancés dans le cadre des « Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durableS ». Les exemples proviennent souvent de dossiers différents, car peu de projets parviennent à intégrer de manière exhaustive l'ensemble des dimensions environnementales.

La question de la nature en ville se traduit dans les projets de rénovation urbaine par les enjeux suivants : respect et valorisation des espaces naturels et gestion de la ressource en eau. Ces deux sujets sont aujourd'hui relativement bien appréhendés dans les projets, que ce soit par l'optimisation du foncier et la densification qui libèrent du foncier pour les espaces verts, l'amélioration de la perméabilité des sols ou la diminution du ruissellement. Se créent ainsi des noues, des zones végétalisées, des toitures-terrasses, *etc.* Se développent aussi la gestion raisonnée des espaces verts et l'utilisation d'essences locales pour les plantations. Nous avons aussi observé de bons exemples de création ou développement de jardins collectifs ou familiaux. Ces projets permettent de constituer une vraie base de travail avec les habitants. Toutefois, j'avoue que peu de projets se sont encore saisis de la question de la biodiversité.

### **Bruno COUTURIER**

J'évoquais tout à l'heure l'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée à TRIBU. Le projet exigeait la prise en compte des corridors écologiques, dès l'origine du projet. Entre deux espaces publics, et notamment lorsqu'il existe un linéaire d'arbres sur l'espace public, une continuité de la terre végétale sous la partie minérale doit permettre à tout ce qui est utile, lombrics et autres, de circuler.

Dans la phase deux, le travail consistait à réfléchir sur des indicateurs, comme les coefficients de biodiversité, le coefficient de ruissellement et l'albédo, que j'évoquais par rapport à la place Abbé-Pierre et la question des îlots de chaleur. La pollution et les nuisances ne sont pas propres au quartier. Le service des espaces verts de la Ville, certifié ISO 14001 depuis 2005, a arrêté d'utiliser les herbicides, fongicides et insecticides, ou la tonte systématique au profit de solutions plus naturelles. Ce travail est supervisé depuis 1992 par la direction des espaces verts. Le service était assuré à La Duchère par une personne qui est décédée cette année, et qui a mené un travail pédagogique considérable vis-à-vis des enfants. Depuis 1992, il allait dans les écoles pour animer des jardins pédagogiques dans leur enceinte et expliquer ce qu'il plantait dans les massifs. Dans ce quartier, quoique dit sensible, les massifs de fleurs sont parmi les plus respectés de Lyon.

La phase deux constitue une phase d'approfondissement du travail. Pour donner un exemple du travail d'analyse réalisé par TRIBU sur la biodiversité, l'idée a été d'observer la situation avant 2003, là où nous en sommes aujourd'hui (2010) et la situation à laquelle nous arriverons demain (2016). Il s'agissait de vérifier que non seulement nous ne dégradions pas l'environnement, mais que nous améliorions, selon les secteurs, la prise en compte du respect de la biodiversité en lien avec le projet urbain.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

L'axe trois porte sur la question des déplacements. Les enjeux sont aujourd'hui formalisés de cette manière, il faut pouvoir :

- relier le quartier au reste de la ville, notamment aux zones d'emploi, de loisirs, de culture et faciliter les déplacements internes et externes au quartier.

- développer une offre de transports diversifiée qui soit une réelle alternative à la voiture. La problématique est liée à la question de la précarité énergétique et, finalement, au budget des ménages.

Plusieurs types de réponses sont proposés, que ce soit au travers du projet de rénovation urbaine lui-même ou au travers des politiques publiques de transport qui peuvent se mettre en place. Parmi les réponses développées à l'échelle des projets de rénovation urbaine figurent la réorganisation interne des quartiers, la

hiérarchisation de la trame viaire, le développement de pistes cyclables et le développement au sens large des modes actifs.

La politique des transports constitue un point un peu plus particulier puisque les projets de rénovation urbaine n'ont pas de prise sur elle et l'ANRU ne peut pas la financer. Il s'agit de la question de l'organisation du réseau de transports. Ces dernières années, les différents appels à projets qui ont pu être lancés par le MEDDTL, et plus particulièrement par la DGITM sur la réalisation de TCSP, avaient intégré un objectif prioritaire de desserte des quartiers en difficulté. Cet objectif a permis de financer des projets structurants pour un certain nombre de quartiers, avec l'arrivée soit d'un bus à haut niveau de service, soit d'un tramway, soit même d'un métro. Le travail avec les habitants autour de ces projets peut s'effectuer à plusieurs niveaux, notamment celui de la concertation, plus particulièrement sur la question du stationnement.

Par ailleurs, un deuxième sujet important dans les quartiers est celui de l'accompagnement à la mobilité. Je voulais mettre en avant le travail réalisé par le Secrétariat général du Commissariat interministériel des Villes (SGCIV), qui a lancé un programme sur la mobilité. Les financements accordés dans le cadre de son appel à projets permettent aujourd'hui de développer des plateformes de mobilité et de l'aide au passage de permis de conduire, ou la mise en place de transports à la demande dans les quartiers.

### **Bruno COUTURIER**

Je ne développe pas les trois diapositives qui passent. Pour travailler sur les questions de déplacement, nous réfléchissons à chaque fois à l'échelle de l'agglomération, puis du secteur géographique et enfin du quartier. Nous ne pouvons pas raisonner au seul niveau local. Nous réfléchissons à ces échelles, de même que sur la position du quartier en termes d'agrafe urbaine dans le cadre du SCOT. Les documents réalisés dans le cadre des SCOT, du PLU, du PLH ou demain du PLUIH, permettent de raisonner à l'échelle du quartier et de définir la trame viaire. Nous partons du piéton, et nous prenons en compte les vélos, les transports en commun et les voitures. Nous avons inversé l'ordre de priorité puisque, jusqu'à présent, le quartier était conçu avant tout pour la voiture avec un « ring » autour du quartier, et ce même si pendant longtemps moins de 50 % des ménages avaient une voiture. Beaucoup empruntent les voies du quartier quand l'autoroute est saturée. Nous avons repris la trame viaire pour empêcher ce phénomène, pour prioriser les piétons et les transports en commun.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

L'axe quatre concerne la question de l'énergie. Les enjeux autour de l'énergie portent à la fois sur l'économie des ressources, mais aussi sur la diminution des

émissions de gaz à effet de serre et sur l'amélioration de la performance énergétique des logements pour la réduction des charges des locataires. J'ai évoqué les constructions neuves et les réhabilitations lourdes. Nombre de projets en ont profité pour renouveler les équipements de chaufferie collective ou pour intégrer des énergies renouvelables, et pour travailler sur la filière locale, notamment le bois. Dans certains quartiers, des projets se sont posé la question de développer une approche énergétique à une échelle un peu plus large que celle du bâtiment, à savoir l'échelle du quartier, afin d'optimiser les différents dispositifs de chauffage qui pouvaient être mis en place. Le travail avec les habitants sur ces questions se formalise à travers l'accompagnement des ménages dans l'apprentissage des gestes économes. Nous avons parlé de la question de l'appropriation des logements BBC. Comment pouvons-nous aider les habitants à se saisir de ces nouvelles technologies ? Quelques expérimentations d'autoréhabilitation se développent par ailleurs, mais sont encore assez peu répandues.

### **Bruno COUTURIER**

Un chauffage urbain est pensé sur l'ensemble du quartier. L'un des enjeux a été de passer à une chaufferie centrale à la biomasse (en abandonnant le fuel puis le gaz) et de faire en sorte que les nouveaux programmes se raccordent à la chaufferie de La Duchère., Compte tenu de la démolition de 1700 logements, les anciens locataires craignaient de devoir payer davantage. Un travail d'explication a été engagé avec les promoteurs pour qu'ils se raccordent afin de retrouver le même nombre de logements raccordés, et ce bien que nous ne puissions pas les obliger.

L'autre élément, qui est fondamental, est celui de l'éclairage public. La ville de Lyon a une certaine expérience en matière de lumière. L'idée est d'éclairer, mais en respectant les animaux qui pourraient se trouver dans le parc, tout en répondant aux questions de sécurité. Nous n'avons pas retenu les éclairages qui se déclenchent en fonction de la présence humaine dans la mesure où nous ne sommes pas convaincus qu'ils sécurisent les personnes. Nous évitons par ailleurs la pollution lumineuse.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

Nous n'allons pas développer plus avant la question des déchets. Il est à noter la mise en place du tri sélectif dans un certain nombre de quartiers, la question de l'amélioration du ramassage des encombrants, le développement du compost dans certains quartiers, avec des actions de sensibilisation qui accompagnent ces nouvelles dispositions.

### **Bruno COUTURIER**

Nous pouvons apporter deux ou trois éléments de conclusion.

### **Anne-Sophie HAINSELIN**

En conclusion, le panel de réponses apporté par les projets aux enjeux environnementaux est très divers, et représente un certain nombre de bonnes expériences qui se sont mises en place. Toutefois, les logiques sectorielles sont encore bien ancrées dans les modes de fonctionnement des uns et des autres. Nous sommes face à des acteurs de l'environnement, de culture professionnelle parfois très différente de celle des acteurs de la rénovation urbaine, et qui ne sont pas toujours intégrés à la conduite des projets. Un travail considérable d'acculturation des différentes professions est à faire. Nous retrouvons cette préoccupation dans les services internes des villes ou des agglomérations, mais aussi dans le cadre de partenariats qui pourraient être élargis. Cependant, ce travail met en avant des pistes enthousiasmantes. Les interactions entre enjeux environnementaux et enjeux sociaux constituent une vraie opportunité de renouveler les modes d'association des habitants. C'est le cas à La Duchère grâce au PRU. Une prise de conscience citoyenne et écoresponsable survient aussi chez les habitants du quartier, qui s'intéressent aux questions d'économies de charges, *etc.* Nous avons un besoin en ingénierie en ces domaines, au niveau local et national. De plus, je partage aussi le constat sur le manque de données pour mener des comparaisons au plan national. Nous ne disposons pas de critères sur tout ce qui est bruit, pollution, *etc.*, que ce soit dans les données collectées par l'Observatoire National des ZUS ou au niveau du MEDDTL. Nous appelons de nos vœux un travail plus approfondi sur ce sujet. Enfin, il faut souligner l'impact de la démarche liée aux écoquartiers du ministère sur un certain nombre de projets qui ont candidaté cette année à l'appel à projets, et qui ont toutes leurs chances pour devenir lauréats. Sans rien dévoiler, on peut d'ores et déjà dire qu'une catégorie « rénovation de quartier » figurera dans le prochain palmarès des écoquartiers. Les résultats seront annoncés le mercredi suivant la présente réunion. Nous sentons un vrai dynamisme sur le terrain, et des coopérations au niveau national s'installent.

### **Nathalie LOURDEL**

Merci à vous deux pour cette présentation intégrée.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### Intervenant

De nombreux éléments figurent dans votre projet. Toutefois, je n'ai pas vu certaines propositions qui sont un peu plus avant-gardistes. Si je fais erreur, corrigez-moi. Je vais juste citer quelques exemples :

- une vraie architecture, qui suscite des déplacements pour elle-même, et non seulement quelques décrochements de façades ;
- des toitures végétalisées plantées et cultivées ;
- l'adaptation à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite tout de suite vue à la conception. Des mesures sont prises pour transformer facilement un logement et le rendre accessible aux personnes à mobilité réduite.

Je pourrais continuer ma liste. Il pourrait s'agir d'une espèce de phase deux dans la qualité de la construction. Y avez-vous pensé ou allez-vous y penser ?

### Bruno COUTURIER

En raison du temps limité, nous n'avons pas présenté l'ensemble des dimensions, mais nous avons choisi cinq axes. Nous n'avons pas traité la question de l'habitat. L'adaptabilité des logements se situe au-delà de la question des PMR, dans bien d'autres domaines. Dans le comité de suivi participatif, les élus ont demandé aux membres de la société civile organisée, et non aux techniciens et aux élus eux-mêmes, de faire un bilan de la phase 1 du projet tel qu'il avait été prévu et décidé. Le bilan ne portait pas sur le projet idéal qu'ils auraient imaginé, mais bien ce sur quoi nous nous étions engagés. Tout au long du projet, nous avons régulièrement reçu des alertes, notamment sur la question du logement des personnes âgées. Dans le quartier de La Duchère comme dans beaucoup d'autres quartiers, à l'occasion du relogement, nous avons mesuré les situations de vieillissement des personnes âgées pour la plupart inconnues des services sociaux. Des réseaux de solidarité microlocaux avaient été organisés à l'échelle du palier ou de la courive. Quand il s'est agi de reloger ces personnes de plus de 85 ans, au-delà du traumatisme que cela représentait pour elles, nous nous sommes rendus compte de leurs besoins en termes de services ou en termes d'adaptation de logements. Les programmes de logements sociaux respectaient les normes d'accessibilité PMR. Cependant, assez vite, les habitants nous ont dit qu'il fallait des logements adaptés ou un minimum adaptables pour prévenir les handicaps et la dépendance des personnes âgées. De plus, dans certaines familles, les enfants ont des maladies évolutives que nous avons aussi découvertes avec le relogement. La question de l'adaptabilité

va donc au-delà de la réglementation. Les habitants nous en demandent un peu plus parce que des spécificités de handicap existent, liées à l'âge ou à certaines maladies.

Par ailleurs, les maîtres d'ouvrage ont réalisé à ce jour 1 hectare de toitures végétalisées soit sur les équipements publics, soit des immeuble de logements, mais ce ne sont effectivement pas des toitures cultivées. D'autre part, il existait un risque de dévalorisation du quartier dû aux friches urbaines (entre la démolition et la reconstruction des immeubles neufs). Un travail a donc été engagé avec la bailleur (qui a fourni la terre) et l'aménageur (qui a équipé en outillage les habitants volontaires) pour le paysagement d'un friche d'1 hectare, suite à la démolition de la barre 220. Nous avons proposé aux habitants un concours pour installer des jardins partagés, et non des jardins familiaux. Sept groupes se sont proposés, à la fois des personnes d'un collectif de locataires de la barre d'à côté, des personnes qui étaient inscrits à des cours d'alphabétisation, un groupe de personnes âgées du quartier, des copropriétaires, des enfants du centre de loisirs de la maison de l'enfance.... Les personnes se sont regroupées par affinités pour aménager les jardins et nous avons organisé un concours. Nous étions assez partagés sur ce point, en raison de son aspect de « télé-réalité », mais il a encouragé les personnes à s'y inscrire. Les résultats ont été assez extraordinaires. Au-delà de la beauté de certains jardins, un grand nombre de personnes n'avaient soit jamais jardiné soit plus depuis très longtemps. L'expérience a redonné confiance à certaines d'entre elles : ainsi l'une a passé un entretien d'embauche avec succès une autre a découvert sa vocation et s'est inscrite dans une formation dans le domaine des espaces verts. Ce succès ne m'a pas surpris parce que je fais partie d'une association qui développe des jardins partagés, mais certains élus et techniciens que j'avais un peu poussés en ce sens ont été très étonnés.

### **Intervenant**

Y a-t-il une hausse des loyers lors du relogement ? Si oui, cet élément a-t-il posé problème aux habitants concernés ? De plus, vous parlez de société civile organisée. Avez-vous eu ou avez-vous des problèmes en cette matière ? En France, la société civile est assez peu organisée. Comment cela se passe-t-il dans votre quartier ?

### **Bruno COUTURIER**

Je vais essayer de répondre de manière plus concise. La société civile organisée est constituée des représentants des collectifs de locataires, des syndicats de copropriétaires, des parents d'élèves, du principal du collège, des associations, des collectifs d'habitants, des chefs d'entreprises. En parallèle, dans le cadre d'un financement de l'Acsé et de la ville dans le cadre du contrat urbain de

cohésion sociale, un travail a été réalisé pour aider les habitants à s'organiser en collectif, notamment dans le cadre du relogement.

Pour le logement réhabilité, il est constaté une augmentation de 4 % des loyers. Néanmoins, je pense que votre question portait plutôt sur la production de logements neufs. L'enjeu était de passer de 80 % à 55 % de logement social. En reconstruisant des logements, les proportions devaient être de 35 % de logements en accession, 29 % en locatif social 21 % en locatif libre ou intermédiaire et 15 % en résidence sociale. Il s'agissait de redonner une possibilité de parcours résidentiel à des habitants du quartier et de retrouver d'autres statuts d'habitation. Dans le locatif neuf, nous avons construit du PLUS-CD avec des loyers minorés. L'une des exigences du règlement général de l'ANRU est d'éviter que les personnes aient plus de 30 % de reste à charge. Sur la base de 1 100 relogements, on a amené de 25 % à 9 % le taux de ménages qui avaient plus de 30 % de taux d'effort. Cette préoccupation devait respecter le choix des ménages et le règlement de l'ANRU qui impose que 50 % des ménages doivent être relogés dans des logements neufs ou des logements conventionnés de moins de cinq ans. Il existe ainsi des contradictions et il s'agit de trouver des implications, des accord locaux pour respecter les exigences à la fois réglementaires et des habitants.

### **Intervenante**

Vous avez présenté un enjeu fondamental qui concerne l'énergie et l'utilisation de la biomasse, ce qui veut dire que nous nous trouvons dans une substitution de l'énergie fossile. En termes de prospective, avez-vous anticipé la disponibilité de la ressource, puisque vous êtes en train de mener un travail avec la filière bois ?

### **Bruno COUTURIER**

Nous n'avons pas mené cette réflexion au niveau de l'équipe projet. La chaufferie au bois est sous la maîtrise d'ouvrage de la Ville, avec un fermier qui est Dalkia. La question que nous nous posons aujourd'hui est celle du périmètre du réseau de chaleur. Ce dernier a été conçu à la base pour 6 500 à 7 000 logements. A ce jour sont raccordés au réseau les 5 300 logements du quartier, et quelques-uns sur la commune limitrophe. Nous ne disposons pas de la masse critique permettant de rentabiliser l'installation. Certes, comme nous l'avons expliqué aux habitants, l'utilisation de cette énergie reviendrait moins cher que la conservation du fioul, mais son coût a tout de même augmenté. Les habitants nous rappellent que nous avons dit que cette énergie serait moins chère. Nous avons dit qu'elle augmenterait moins rapidement que le coût des autres énergies. Aujourd'hui, l'enjeu pour la ville est la révision du contrat d'affermage avec le délégataire. Nous pensons isoler des économies pour minorer le prix du mètre cube de l'eau chaude sanitaire. Nous avons demandé

au délégataire de raccorder les immeubles neufs en eau chaude sanitaire, ce qui n'était pas le cas auparavant. Certains chauffe-eau étaient très polluants pour l'environnement dans les habitats sociaux. Lors de la réhabilitation, un raccordement est effectué au réseau de chaleur et à l'eau chaude sanitaire. Néanmoins, le coût au mètre cube est tel que les locataires et les nouveaux copropriétaires se plaignent.

**Nathalie LOURDEL**

Je vous remercie tous les deux pour cet éclairage en duo sur la rénovation urbaine durable. Pour terminer, nous sommes très heureux d'accueillir Dominique Dron, qui nous apporte un éclairage conclusif sur cette journée riche et dense.

## CONCLUSION DE LA JOURNÉE

**Dominique DRON**

*Commissaire générale au développement durable*

Bonjour à tous et à toutes. Il n'est pas très simple de conclure ce colloque, mais je voudrais apporter quelques éléments. D'abord, merci à l'IFORE d'avoir organisé ce colloque sur un thème qui va nous occuper de plus en plus, et ce, d'autant plus que nous sommes en train de toucher aux limites de notre enveloppe planétaire en termes de régulation et de ressources. Nous ne pouvons plus, à l'instar de nos prédécesseurs, utiliser d'autres ressources planétaires ou mobiliser davantage un certain nombre de régulations. Il est dorénavant impossible d'aller chercher ailleurs les ressources qui manquent. Par ailleurs, il faut aussi réduire relativement rapidement notre impact sur le fonctionnement planétaire, tandis que nous sommes de plus en plus nombreux sur la terre. Ce constat implique qu'il faut penser non plus seulement vers l'extérieur, mais aussi vers l'intérieur, c'est-à-dire revoir les fonctionnements internes de nos économies, de nos sociétés, de manière à ce que nous soyons plus efficaces, plus légers sur la planète, et que nous trouvions des marges de manœuvre inédites. Des marges de manœuvre dans un système organisé signifient une synergie accrue, davantage de dialogue entre les différents acteurs. L'objectif est d'une part de prendre conscience de l'interdépendance, d'autre part de déterminer comment une organisation peut rendre cette dépendance aux mêmes ressources fructueuse en termes de créativité, d'économie de ressources et d'efficacité. Il s'agit d'avoir une créativité et une ouverture aux autres. C'est donc un appel à cette créativité, à cette fertilité du vouloir-vivre ensemble sur des ressources données que nous avons commencé à traiter en ce lieu. C'est pour cette raison que le sujet est aussi crucial.

Tout d'abord, il faut se rendre compte que, ce que nous estimions abondant ne l'est plus, que ce que nous estimions indéfiniment renouvelable ne l'est pas forcément, ou l'est sous conditions. Au lieu de ne s'occuper que des flux, il faut s'occuper des stocks et de leur maintenance. Qu'il s'agisse de régulation planétaire, de compétences ou de savoir-faire humain, il faut sauvegarder les conditions par lesquelles une société fonctionne. Il faut que les personnes qui la composent continuent d'avoir envie de la faire fonctionner. D'une certaine manière, l'attention portée de plus en plus à la nécessité que la planète fonctionne, de même qu'à son patrimoine commun, est peut-être une illustration, une anticipation d'une attention que nous devons porter maintenant vis-à-vis de nos sociétés. Nous avons appris ce qu'était un patrimoine commun vis-à-vis duquel nous étions interdépendants *via* les questions environnementales. Nous n'avons certes pas réglé le sujet, mais au moins nous disposons d'une représentation du problème. Cette représentation permet d'affirmer l'existence

d'un patrimoine commun et la nécessaire régulation sociale interne à la société. Ces ferments font que nous continuons à avoir envie de vivre et de construire des choses ensemble. D'une certaine manière, il s'agit aussi d'un patrimoine commun dont il faut s'occuper en miroir.

Pratiquement, je ne connais pas beaucoup de manières de traiter l'accès aux ressources rares. Les prix et les files d'attente peuvent être combinés ou éventuellement substitués le cas échéant. Ces arbitrages posent des questions d'équité, d'économie et de fonctionnement de société, qui doivent bien entendu être traitées ensemble. De la même manière, l'efficacité d'usage et l'équité d'usage des ressources ne peuvent pas être seulement considérées de manière technique ou technologique, sans une certaine idée de la manière dont on veut qu'une société de responsabilité, d'autonomie et de prise en compte des vulnérabilités de chacun, fonctionne. Pour illustrer ce parallèle, je ferai référence à une réflexion que m'a faite en 1998 la présidente d'une association de consommateurs. Le sujet était la prise en compte de l'analyse de cycle de vie et la question de l'affichage des conditions environnementales de production des produits, et leur insertion dans la question des achats et de la consommation. L'argument était que le citoyen s'occupe de l'environnement tandis que le consommateur ne s'en soucie pas : était-ce alors vraiment la peine de donner les caractéristiques environnementales des produits ? Cette personne a dit : « *Pour nous, le fait qu'une entreprise s'occupe des caractéristiques environnementales de son produit, cela veut dire qu'elle s'occupe de quelque chose d'autre que d'elle-même* ». Par conséquent, la préoccupation pour l'environnement est un indice du fait que peut-être, les entreprises vont aussi s'occuper de nous en tant que personnes. Il s'agissait de psychologie, mais, de manière très pratique, à partir du moment où nous devons traiter de résilience écologique, nous devons considérer la résilience sociale, à la fois dans la façon de concevoir les solutions et bien sûr dans leur mise en œuvre.

Aujourd'hui, il suffit d'avoir lu les journaux : qu'il s'agisse de climat, des engrais, de la fin des phosphates, les questions appartiennent souvent à l'ordre des urgences. Or l'urgence implique souvent une décision *top down* immédiate. L'expérience du Grenelle de l'environnement montre que la rapidité exige de se concerter. Cela fait un certain temps que je m'occupe d'environnement. Nous en sommes à 136 décrets sur 190 qui sont soit publiés, soit passés au Conseil d'État, soit portés à la signature. Le processus avance, même si cette progression ne se voit pas de l'extérieur. Le laps de temps dans lequel on a traité un nombre de sujets très élevé grâce au Grenelle et à la concertation, n'a rien à voir avec le laps de temps et le délai qu'il fallait pour traiter ce même type de sujet, par exemple l'efficacité énergétique dans les bâtiments, dans les mêmes enceintes. La concertation peut accélérer les diagnostics, les décisions et les solutions les plus adaptées. Il y a urgence, sur le plan de la résilience, de répondre aux questions écologiques. Il faut trouver les synergies à l'intérieur de la société, faire sortir de la concertation des solutions à ces questions, de

manière à ce que les solutions qui sont trouvées aillent dans le sens à nouveau de la construction sociale et de la résilience sociétale.

À Johannesburg, lors de Rio + 10, un travail avait été engagé au niveau international sur l'inégalité sociale et environnementale, avec un rapprochement des ONG de développement et des ONG d'environnement. Le rapprochement des deux sujets constitue la bonne voie pour traiter ces questions pour plusieurs raisons. L'impact sur l'environnement est d'abord ressenti par les populations les plus démunies dans nos pays, parce que les lieux d'habitation et la logique foncière font qu'il y a souvent superposition entre inégalité sociale et inégalité environnementale. Sur le plan international, si les populations aisées de tous les pays sont à la source de prélèvements substantiels, les populations pauvres sont certes également à la source de prélèvements sur l'environnement, mais sont surtout aussi les premières victimes de ces ponctions. Nous devons pouvoir répondre à ces questions à la fois en termes de politique de développement et en termes de remèdes aux défaillances institutionnelles et économiques qui souvent, au niveau international, sont à la source de ces prélèvements. Je pense bien sûr à la déforestation liée, non pas à l'huile de palme, mais par exemple au très mauvais rendement des fours à bois. Ce n'est pas la même chose. Il faut distinguer entre la déforestation tirée par les plantations d'huile de palme, et celle liée aux populations démunies avec un très faible rendement des fours à bois. Ces populations ont besoin d'aller chercher leurs ressources comme elles le peuvent. Nous avons donc besoin de politiques de développement. De plus, ces politiques doivent être associées à des politiques environnementales, faute de quoi elles ne font qu'aggraver le problème.

Dans les travaux de l'OCDE, par exemple, les débats sur le sujet mettent en exergue un antagonisme entre politiques environnementales et politiques sociales. Ils affirment que les politiques environnementales ont des effets qui pèsent sur les populations les moins aisées. Dans la réponse aux questions environnementales, les dépenses affectent l'ensemble des catégories de la population et donc, proportionnellement, pèsent davantage sur les plus démunis. Cette hypothèse est à contexte constant, c'est-à-dire sans enlever les subventions dommageables à l'environnement. Des subventions à des activités ou à des produits dommageables à l'environnement induisent davantage de compensation économique : il faut en effet les contrebalancer et prendre en compte la réparation des dégâts. Certaines personnes paient alors trois fois. La suppression des subventions dommageables à l'environnement permet d'alléger les prélèvements sur l'environnement, ainsi qu'une source de coûts. Il existe donc des moyens de traiter ces sujets, en portant notamment une attention aux effets redistributifs.

Par ailleurs, il faut aussi prendre conscience de la nécessité d'une préoccupation pour les stocks et, partant, de la nécessité de repenser la manière dont fonctionne l'économie. Il s'agit de maintenir un stock en état, que ce soit un stock

halieutique, la fertilité des sols, un tissu social qui fonctionne. Ces éléments doivent être considérés comme des actifs dans le paramétrage économique de nos sociétés.

Je reviens sur l'aspect budgétaire des ménages. Je prends l'exemple du transport. Très longtemps, le transport a été la variable d'ajustement des politiques d'entreprise, des politiques industrielles et foncières. Comme tout le monde aurait un jour accès aux transports, l'idée était que ce n'était alors pas la peine de se préoccuper des deltas du foncier, par exemple. Le transport serait la variable d'ajustement et tout le monde s'en porterait bien. Néanmoins, cette variable d'ajustement a touché des limites : dans certaines zones, le transport et le logement constituent 60 % du budget des ménages ; il se produit des effets de congestion, de coûts, de pollution et de gaz à effet de serre. De la même manière, les capacités de régulation planétaire, c'est-à-dire la capacité de l'atmosphère à encaisser nos émissions de gaz à effet de serre, la capacité des mers à absorber les déchets qu'on y rejette, la capacité des terres agricoles à rester fertiles, donc à encaisser les prélèvements de matières organiques liées à certaines pratiques, ont été considérées comme des variables d'ajustement. Or les limites de ces variables ont été touchées. Il est alors nécessaire de repenser les régulations. La question économique et sociale se pose et se reconstruit d'une autre manière. Aujourd'hui, il faut réussir les objectifs environnementaux parce que la survie de l'espèce en dépend. Il faut entretemps éviter les conflits pour les ressources. Une telle réforme peut se réaliser en revoyant l'organisation et les logiques en fonction des réalités. Un projet global ne peut trouver ses bases que dans les réalisations de terrain. Le traitement des sujets de terrain sur le fonctionnement de quartiers, sur la gestion de l'eau participative, sur les jardins partagés, *etc.*, permet de dégager une représentation des marges de manœuvre réelles. Au niveau des États comme au niveau des négociations internationales, aucune position n'est jamais prise que le territoire ou les personnes concernées ne peuvent assumer.

Dans cet objectif, nous avons besoin de vos expériences et de vos retours d'expérience que nous lisons avec beaucoup d'attention. Dans la préparation d'une prochaine Stratégie nationale de développement durable, qui commencera rapidement, il faut que ces sujets soient traités d'une manière nettement plus développée et plus alimentée grâce à vos actions sur le terrain. En outre, au niveau national, européen et international, nous travaillons sur des indicateurs qui permettront, à côté du PIB, de mettre en avant des facteurs de résilience à la fois environnementale et sociale.

Au niveau du Grenelle de l'environnement, un certain nombre de sujets qui sont plus sociaux et qui font notamment intervenir le dialogue social ont pris un peu de retard sur les autres. C'est ainsi le cas pour le *cursus laboris* ou la place du développement durable dans les institutions représentatives. Ce retard n'empêchera pas les projets de démarrer et de se développer. Dans la gestion

territoriale pratique des enjeux environnementaux et des enjeux sociétaux, il existe un fort besoin d'avoir des démonstrations de ce qui fonctionne et de la diversité de la fonction. L'État a des outils qui sont souvent à grosses mailles. Il faut absolument montrer que les outils et les orientations que peut impulser l'État dans ces politiques doivent donner leur place à la diversité de ce qui est proposé. Ce point est absolument fondamental.

J'ai entendu qu'il existait un besoin d'aide et de coopération sur l'ingénierie. Nous pourrions mettre en œuvre un réseau d'échanges sur cette question, sur la base du réseau des Agenda 21, qu'il faudra évidemment compléter. J'ai également entendu que nous manquions de repères sur les inégalités environnementales territoriales. Des données et des cartographies existent pour la pollution de l'eau, de l'air, etc. Un travail est également à engager à partir de ces données. En ce qui concerne les objets produits, j'ai entendu tout à l'heure les questions sur les logements conçus d'emblée pour être adaptables en cas de besoin à des personnes à mobilité réduite. On évoque beaucoup l'éco-conception. Je crois qu'il faut parler « d'écোসocio-conception », notamment pour les lieux où les personnes vivent.

Je vais m'arrêter là en vous remerciant encore, d'une part de cette opération, d'autre part de l'apport des expériences et des réalisations des uns et des autres. Je voudrais vous redire que ce sujet social et environnemental a été abordé d'une manière formalisée avec le Pacte de solidarité écologique et les mesures qui sont discutées à partir de lui. C'est bien évidemment une question de fond, d'autant que nous arrivons dans des périodes extrêmement bousculées. Il suffit de lire les journaux tous les matins sur nombre de sujets pour s'en rendre compte. Résilience environnementale, résilience sociétale sont des enjeux fondamentaux non seulement pour l'environnement, la société, mais aussi pour la démocratie. Merci encore et à bientôt nécessairement sur ce sujet.

Cette conférence a été organisée par l'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE)

[www.ifore.developpement-durable.gouv.fr](http://www.ifore.developpement-durable.gouv.fr)

MEDDTL/SG/SPES/IFORE – 2011

Coordination à l'IFORE : Virginie Bathellier