

PROGRAMME : POLITIQUES TERRITORIALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE
RECHERCHE POUR LE COMPTE DU PUCA– MEDD

LES INEGALITES ECOLOGIQUES DE LA VILLE
CARACTERISATION DES SITUATIONS ET DE L'ACTION PUBLIQUE

Rapport final

Novembre 2006

Lydie Laigle

Email : laigle@cstb.fr
Responsable du Laboratoire MUST
Mutations Urbaines, Sociales et Techniques

Avec la collaboration de :

Mélanie Tual

Chargée de recherche au Lab MUST

Amandine Vandendries

Stagiaire au Lab MUST
Etudiante à l'IUP en Master Urbanisme

Financements :

PUCA - METATM – Décision SU 04 000 136 (A 04-03) du 2 juillet 2004

CSTB : Fiche recherche n° 2004 DESH 005, Politiques Territoriales & Dynamiques Urbaines :
Enjeux et démarches du développement durable

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

ÉTABLISSEMENT DE PARIS | 4 AVENUE DU RECTEUR POINCARÉ | 75782 PARIS CEDEX 16
TÉL. (33) 01 40 50 28 28 | FAX. (33) 01 45 25 61 51 | SIRET 775 688 229 000 19 | www.cstb.fr

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS

Table des matières

Introduction générale	5
Chapitre I : Des conceptions différentes des inégalités écologiques et de l'action publique au cœur des politiques de développement urbain durable en Europe ?	9
Introduction.....	9
I – 1 : Approches des inégalités écologiques en Europe : fondements sociopolitiques et caractérisation des facteurs qui en sont à l'origine	10
I – 2 : La place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe	18
I – 3 : Capacité d'intervention publique sur les inégalités écologiques : obstacles et pistes d'action	24
Conclusion	30
Chapitre II : Une analyse territoriale des vulnérabilités sociales et environnementales dans le Nord-Pas-de-Calais et l'agglomération de Lille	31
Introduction.....	31
II – 1 : Comment appréhender les inégalités écologiques en milieu urbain : cadre et méthode d'analyse.	32
II – 2 : Vers une analyse territoriale des dynamiques urbaines génératrices d'inégalités écologiques	36
<i>II – 2.1 : Une corrélation entre densité urbaine, héritage industriel, vulnérabilité sociale et environnementale</i>	38
<i>II – 2.2 : Une corrélation entre habitat dégradé ou sur-occupé, fragilisation sociale, relégation urbaine et santé</i>	53
Conclusion	62
Chapitre III : Quelle capacité d'intervention publique locale sur les inégalités écologiques ?..	63
Introduction	63
III – 1 : Caractérisation des inégalités écologiques et de l'action publique dans quatre quartiers lillois	63
III – 2 : Quelles évolutions possibles de l'action publique locale : vers la mise en œuvre de politiques de développement urbain durable luttant contre les inégalités écologiques ?.....	73
Conclusion	79
Conclusion générale	81
Bibliographie	87
ANNEXES	91
ANNEXE I.....	93
ANNEXE II	107
ANNEXE III.....	113
ANNEXE IV.....	119

Introduction générale

Ce rapport final constitue une étape importante de la recherche sur les inégalités écologiques, dans la mesure où il expose des résultats comparatifs inédits à l'échelle européenne et montre comment une analyse territorialisée de ces inégalités peut être réalisée. Nous avons croisé différentes échelles d'appréhension de ces inégalités (européenne, nationale, locale) et différentes axes problématiques visant à en expliciter les causes (évolutions institutionnelles, fondements de l'action publique, héritage urbain, dynamique d'acteurs locaux). Cette approche générique et comparative a été complétée par une analyse de cas précis cherchant à évaluer les situations d'inégalités écologiques et les mécanismes qui les produisent à l'échelle locale. C'est ce double éclairage qui structure le contenu de ce rapport final composé de trois chapitres principaux.

Le premier chapitre synthétise les principaux résultats sur les approches des inégalités écologiques en Europe, leurs fondements philosophiques et sociopolitiques, leur place dans les politiques de développement urbain durable mises en œuvre aux différents niveaux de l'intervention publique (Etats, Régions, collectivités territoriales, villes...).

Le deuxième chapitre présente les principaux résultats d'une étude de cas, celle de la ville et de l'agglomération de Lille, visant à évaluer les situations d'inégalités écologiques, particulièrement celles qui sont liées à l'habitat et au renouvellement urbain de territoires urbains comportant des risques environnementaux. Cette étude pose la question du portage politique et de l'introduction d'objectifs sociaux et environnementaux dans des projets de renouvellement urbain associant des chaînes d'acteurs publics-privés. Plus globalement, celle-ci ouvre la réflexion sur la prise en compte des vulnérabilités sociales et environnementales dans l'élaboration de politiques territoriales de développement urbain durable. L'approche développée complète ainsi la démarche utilisée dans le rapport intermédiaire à mi-parcours de la recherche. Nous avons privilégié, à cette époque, une étude comparative entre plusieurs agglomérations françaises (Strasbourg, Aix et Lille), afin d'analyser les dynamiques territoriales corrélées de développement économique, d'évolutions sociodémographiques, de reconfigurations urbaines, de fragilisation sociale et d'atteintes environnementales qui peuvent être à l'origine des inégalités écologiques. Nous prolongeons à présent ces premiers enseignements par deux domaines d'analyse complémentaires, à l'échelle politico-institutionnelle et à l'échelle des chaînes d'acteurs des territoires locaux.

Cette démarche nous conduit à analyser dans le troisième chapitre les moyens d'action publique qui seraient en mesure d'agir sur les processus à l'origine des inégalités écologiques. L'analyse de ces processus montre qu'une des difficultés pour l'intervention publique est d'impliquer la chaîne d'acteurs publics-privés dans la réalisation d'objectifs de production urbaine durable, et d'impulser des approches transversales entre les professionnels du social, de l'urbain et de l'environnement, afin de traiter les problèmes humains complexes qu'engendrent des situations corrélées de fragilisation sociale et de vulnérabilité environnementale.

Pour appréhender les approches des inégalités écologiques en Europe, l'idée principale développée dans le premier chapitre, est qu'il est nécessaire de se pencher sur les fondements

sociopolitiques de l'action publique et sur les évolutions institutionnelles dans lesquelles s'inscrivent les politiques de développement urbain durable mises en œuvre dans chaque pays. Cela nécessite de revenir sur les fondements philosophiques et sociopolitiques de la notion d'inégalité dont deux approches majeures se dégagent. L'approche anglo-saxonne envisage les inégalités sous l'angle de l'analyse des différences de situations subies par des groupes ou des individus. L'approche alternative développée dans les pays d'Europe continentale met en avant la dimension sociale et territoriale de ces inégalités, ainsi que le rôle des politiques publiques et des dynamiques de développement des territoires dans l'émergence ou la réduction de ces inégalités écologiques. De l'étude de ces deux approches découle une caractérisation de ces inégalités prenant en compte les processus de discrimination, mais aussi les processus politico-institutionnels, les chaînes d'acteurs impliquées dans la production urbaine ainsi que les dynamiques territoriales.

Cette caractérisation permet de développer une analyse comparative de la prise en compte des inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe dans un contexte général de désengagement des Etats et de montée des exigences de la législation environnementale européenne. Cette analyse fait apparaître des niveaux de préoccupations différents, de justice environnementale, d'équité territoriale et de lutte contre les inégalités d'accès à l'environnement urbain, préoccupations portées par des acteurs institutionnels et territoriaux différents selon les pays. Trois modèles politico-institutionnels de développement urbain durable émergent : (1) le modèle anglo-saxon dirigiste dans lequel la politique gouvernementale met l'accent sur les finalités économiques et socio-sanitaires du développement urbain ; (2) le modèle d'Europe du Sud, très décentralisé, dans lequel les politiques de développement urbain durable sont influencées par les conflictualités d'intérêts et d'enjeux à l'échelle locale ; (3) le modèle germanique, fondé sur la complémentarité institutionnelle, dans lequel des préoccupations environnementales sont intégrées dans les projets urbains, sans toutefois être toujours articulées aux préoccupations sociales et de santé à l'échelle locale. La France est dans une position intermédiaire et emprunte à chacun de ces modèles des éléments dont la composition qui en sera issue reste difficile à envisager. Cette analyse comparative met en lumière la corrélation qui existe entre les politiques de développement urbain durable et l'appréhension des inégalités écologiques. L'analyse politico-institutionnelle permet en outre de dégager les obstacles majeurs auxquels font face les collectivités locales pour traiter la question des inégalités écologiques.

Dans le second chapitre, nous avons cherché à mieux caractériser les inégalités écologiques à l'aune des dynamiques de développement des villes, dans l'objectif :

- d'analyser des situations d'inégalités écologiques, à partir d'exemples précis et si possible d'une illustration chiffrée ou cartographiée,
- d'identifier la façon dont ces inégalités se manifestent, touchent certaines catégories de populations, concernent des aires urbaines spécifiques et des thématiques différentes de l'action : habitat-santé, renouvellement urbain-qualité de vie, mixité des fonctions urbaines-nuisances pour l'habitant, fragilisation sociale-atteintes environnementales, pathologies urbaines-santé.

Dans le troisième chapitre, nous analysons les modalités par lesquelles l'action publique peut intervenir sur ces situations d'inégalités écologiques, et sur les processus qui en sont à l'origine, en associant l'ensemble des acteurs des territoires impliqués dans la production urbaine.

Notre approche se caractérise ainsi par trois analyses complémentaires consistant à :

- répertorier les méthodes d'analyse les plus pertinentes pour appréhender les inégalités écologiques,
- identifier les données à croiser, les indicateurs à retenir ou à créer pour les évaluer et en suivre l'évolution dans le temps,
- analyser les processus par lesquelles elles se reproduisent, afin d'envisager des pistes d'actions publiques pour lutter contre ces inégalités qui représentent des enjeux prioritaires pour le développement des territoires et la qualité de vie de ses habitants.

Chapitre I : Des conceptions différentes des inégalités écologiques et de l'action publique au cœur des politiques de développement urbain durable en Europe ?

Introduction

Pour appréhender les différentes approches des inégalités écologiques en Europe, l'idée principale développée dans ce chapitre est qu'il est nécessaire de se pencher sur les fondements philosophiques et sociopolitiques de l'action publique et sur les évolutions institutionnelles dans lesquelles s'inscrivent les politiques de développement urbain durable mises en œuvre dans chaque pays. Deux conceptions majeures de la notion d'inégalité prévalent en Europe. Pour l'approche anglo-saxonne, l'inégalité est assimilée à une différence de situation qui résulte des discriminations subies par des groupes d'individus. De cette notion de l'inégalité découle une conception de l'action publique légiférant sur de nouveaux droits pour corriger les différences de situations considérées comme injustes. Les approches d'Europe continentale ne cantonnent pas l'analyse des inégalités aux processus de discrimination. Ces approches mettent en avant la dimension sociale et territoriale de ces inégalités, ainsi que le rôle des politiques publiques et des dynamiques de développement des territoires dans leur émergence ou leur réduction. Pour appréhender les approches des inégalités écologiques, celles liées à l'environnement urbain et à l'accès aux ressources « vitales », il convient aussi de se pencher sur les conceptions européennes de la justice et du droit d'une part, et du rapport à l'environnement d'autre part. Ces conceptions conditionnent non seulement l'usage et le sens des notions clés d'équité, d'égalité et de justice sociale, mais aussi les modes d'appréhension de l'intervention publique. Les philosophes anglo-saxons ont développé, dès le XVII^{ème} siècle, une réflexion sur l'environnement mettant l'accent sur son imprévisibilité et sa fragilité, là où dans le reste de l'Europe c'est une conception fixiste de l'environnement héritée des grecs qui a très longtemps prévalu. En outre, la notion de justice s'appuie-t-elle en France et en Allemagne sur une idée de droit politique formalisée dans une constitution quand, au Royaume-Uni, l'absence de droit écrit et de constitution confère à l'idée de justice un contenu juridique et moral relevant de la protection des droits naturels. De l'étude de ces deux approches découle une caractérisation des inégalités écologiques prenant en compte les processus de discrimination, mais aussi les processus politico-institutionnels, les chaînes d'acteurs impliquées dans la production urbaine et le développement des territoires.

Cette analyse éclaire le lien entre les « inégalités écologiques » et le « développement durable ». Interroger le développement sous l'angle des inégalités écologiques invite à questionner le caractère inégalitaire et destructeur de celui-ci : qui le développement enrichit-il et appauvrit-il, de quoi protège-t-il et qu'est-ce qu'il détruit ? En ce sens la réflexion sur les inégalités écologiques nourrit celle sur la « non-durabilité » du développement : quels sont les éléments de destruction contenus dans le développement, et les vulnérabilités sociales et environnementales qu'il génère dans le temps et l'espace ? De plus, l'analyse empirique des inégalités écologiques permet la prise en compte des mécanismes inégalitaires à l'œuvre dans l'aménagement des territoires et l'accès des populations à un environnement de qualité, et ainsi de dépasser une approche fixiste de l'utilisation et du partage des ressources en termes d'équité. Le concept d'inégalités écologiques complète ainsi l'idée de justice sociale fondée sur la notion de « droits naturels » issue de la philosophie anglo-saxonne, par l'idée plus latine d'une responsabilité politique qui peut s'exercer par l'intervention publique dans les processus et les dynamiques d'acteurs impliqués dans le développement des territoires.

Cette approche nous a conduit à développer une analyse comparative de la place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe. Dans un contexte général de désengagement des Etats dans l'aménagement du territoire et de montée des exigences de la législation environnementale européenne, trois modèles politico-institutionnels de développement urbain durable émergent. Ils se distinguent par des préoccupations différentes de justice environnementale, d'équité territoriale et de lutte contre les inégalités d'accès à l'environnement urbain qui sont portées par des acteurs institutionnels et territoriaux différents. Le modèle anglo-saxon dirigiste met l'accent sur les finalités économiques et socio-sanitaires de la qualité environnementale, priorités qui sont toutefois encore peu relayées aux différentes échelles territoriales. A l'opposé, le modèle décentralisé d'Europe du Sud focalise l'attention sur l'équité environnementale et la réduction des risques majeurs, mais sans lien direct avec la question sociale. Dans ce modèle, le contenu des politiques de développement urbain durable est influencé par les conflits d'intérêts et d'enjeux à l'échelle locale. Le modèle germanique fondé sur des emboîtements institutionnels d'intervention publique intègre localement des préoccupations environnementales dans les projets urbains, mais les préoccupations sociales et de santé sont portées par d'autres acteurs régionaux ou nationaux. Le modèle français, de tradition centralisatrice, dans lequel l'Etat providence a pendant longtemps géré les risques sociaux et environnementaux, connaît une décentralisation qui s'accompagne, dans certains domaines, d'une transversalité de l'action publique locale. A la différence de l'Allemagne, la transversalité s'est déjà opérée sur l'articulation social-urbain, à travers la politique de la ville, pour intégrer ensuite la question environnementale sur laquelle les collectivités locales se trouvent de plus en plus responsabilisées. Cette analyse comparative met en lumière la corrélation qui existe entre les politiques de développement urbain durable et l'appréhension des inégalités écologiques.

L'analyse politico-institutionnelle permet en outre d'identifier les obstacles majeurs auxquels font face les collectivités locales pour traiter la question des inégalités écologiques. Elle esquisse des pistes d'évolution possible pour une action publique locale dont les moyens seraient en accord avec ses compétences et responsabilités en matière de développement durable. Nous concluons ce chapitre en identifiant les complémentarités entre les institutions (internationales, nationales, régionales et locales) et les acteurs de la société civile qui pourraient favoriser des arrangements institutionnels susceptibles d'apporter des réponses aux inégalités écologiques. Nous présentons des actions innovantes qui sont mises en place par certaines collectivités pour adapter les modalités d'action publique à la multiplicité des enjeux du développement des territoires et des attentes des habitants.

I – 1 : Approches des inégalités écologiques en Europe : fondements sociopolitiques et caractérisation des facteurs qui en sont à l'origine

La notion d'inégalité est analysée à la lumière de deux grandes traditions philosophiques et sociopolitiques qui coexistent en Europe. L'étude de ces deux approches, anglo-saxonne et continentale, permet de caractériser la notion d'inégalités écologiques en tenant compte des facteurs et des mécanismes qui en sont à l'origine.

Justice environnementale et inégalités écologiques : conceptions sous-jacentes de l'environnement, du droit et de la justice

L'émergence de la notion d'inégalités écologiques sur le continent européen est liée à la réflexion sur l'« *environmental justice* », apparue aux Etats-Unis dans les années 1970, puis en Grande-Bretagne dans les années 1990. La notion de justice environnementale ne repose cependant ni sur les mêmes fondements philosophiques et sociopolitiques, ni sur la même conception de l'environnement et de l'action publique que celle d'inégalités écologiques ancrée dans les sociétés d'inspiration gréco-latine.

Dès le XVIIIe siècle, des philosophes britanniques et américains, tels Hume, Locke et Shaftesbury, puis au XIXe siècle, Dewey, élaborent une conception sensible du rapport de l'homme au monde vivant (Charles, 2001). De cette conception découle l'idée qu'il est nécessaire de préserver l'environnement pour sauvegarder l'humanité. En proposant une vision interactive des relations entre les sociétés et leur environnement, cette conception rompt avec la pensée gréco-latine de l'environnement qui prévaut jusqu'à cette époque. D'inspiration physico-mathématique et rationnelle, cette dernière bâtit au contraire un rapport d'extériorité de l'homme vis-à-vis de son environnement. L'influence majeure de la pensée gréco-latine en Europe continentale explique en partie pourquoi le concept de justice environnementale est d'abord apparu dans les pays anglo-saxons.

Les notions de justice environnementale et d'inégalités écologiques reposent également sur des *fondements socio-politiques* différents. On distingue schématiquement deux conceptions de la justice et du droit (Couteaux, 2002). La conception anglo-saxonne postule l'existence de droits naturels qui relèvent d'un ordre moral et s'incarnent indépendamment de la société, ce qui n'est pas sans relation avec l'absence de constitution et le recours au droit coutumier. Les droits naturels de la personne humaine existent indépendamment de la société à laquelle elle appartient. Ainsi, le devoir de l'Etat et l'enjeu de l'action publique sont circonscrits à la protection des droits naturels de l'homme et interfèrent aussi peu que possible avec la vie de la société. Dans la conception continentale en revanche, il n'existe pas de droits sans une organisation politique qui les fonde et une constitution qui les formalise. La « *Res Publica* » ne connaît pas d'autre communauté que la « *Communauté des citoyens* », rassemblée par l'adhésion à des principes politiques communs et au sein de laquelle la notion de Loi est entendue, non comme protectrice de droits naturels, mais comme productrice de droits écrits rassemblés en une constitution. L'approche de la citoyenneté complète ainsi l'approche des droits et de la justice. La notion continentale de la citoyenneté, sous sa forme contemporaine, est née de la révolution française, après la transformation du tiers-état en nation, lorsque des droits d'expression politique ont été reconnus à la classe des « *éclairés* ». La citoyenneté s'est constituée par la revendication d'un droit d'expression critique du citoyen à l'égard du pouvoir politique et de la décision publique.

Les notions de justice sociale et environnementale renvoient également à des *conceptions différentes de l'action publique*. Dans les pays anglo-saxons, c'est la mobilisation citoyenne en faveur de la dénonciation des situations de discrimination qui conduit la puissance publique à exprimer sa responsabilité morale vis-à-vis de ces situations et à légiférer pour rétablir des droits naturels¹. Ainsi, la responsabilité politique de l'Etat renvoie à sa capacité à protéger les droits naturels : « *jouir d'un environnement permettant de se sentir bien et d'être en bonne santé est un droit naturel que l'Etat doit défendre* » (ESRC, 2001). On note toutefois

¹ Par contre, dans le reste de l'Europe, l'Etat est le garant de l'égalité en droits de tous les citoyens.

une différence entre l'approche britannique et l'approche américaine. Au Royaume-Uni, si on assiste à un développement important du lobbying associatif, ce sont les agences publiques qui agissent comme organes de contre-pouvoir et qui sont chargées de veiller à ce que l'Etat n'outrepasse pas ses droits et protègent effectivement les droits naturels de chacun. Aux USA, les revendications de justice environnementale ont surtout été portées par le mouvement associatif, essentiellement des groupes communautaires, qui ont dénoncé des situations de discrimination flagrante des minorités ethniques face à l'environnement et au cadre de vie, d'où la notion de « racisme » environnemental. C'est grâce à cette mobilisation associative et citoyenne, soutenue par des écrits du milieu académique, que des changements législatifs ont eu lieu, sous le Président Clinton².

Des conceptions de l'action publique différentes à l'origine des approches des inégalités

De ces différentes conceptions de l'environnement, du droit et de la justice, et de l'action publique découlent deux approches des inégalités.

L'enjeu de l'action publique, dans le monde anglo-saxon, est la protection des droits naturels de l'homme indépendamment de la société à laquelle il appartient³. De cette conception découle une définition de l'égalité comme lutte contre les discriminations affectant l'homme dans son humanité (l'origine, la race ou la religion plutôt que le citoyen). L'inégalité est alors conçue comme une *situation subie dans laquelle les droits naturels ne sont pas respectés*. En l'absence de textes fondateurs, la justice environnementale est obtenue par la reconnaissance de nouveaux droits en réponse à la mise en évidence de situations corrélées de discrimination (sociale, ethnique, écologique...). La question de la différence de situation, sur laquelle se fonde la différence de traitement juridique, devient alors le pivot autour duquel s'établit le discours sur la justice (Koubi et Guglielmi, 2000, p.8). Le droit apparaît ainsi comme la réponse publique à l'inégalité, le moyen de lutter contre le cumul des discriminations dont font l'objet certains groupes ou individus.

En conséquence, c'est en démontrant qu'un individu ou un groupe d'individus se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de jouir de ses droits naturels que s'opère la lutte contre les inégalités face à l'environnement. Aux USA, dès les années 1980, le mouvement citoyen et associatif dénonce des situations flagrantes de discrimination environnementale des minorités ethniques. Des études menées aux Etats-Unis mentionnent ainsi que trois Noirs et Hispano-Américains sur cinq vivent dans des localités où sont installées des décharges de déchets toxiques⁴. Ces recherches effectuées en partenariat avec les facultés de médecine ont en outre permis de constater que « la fréquence des malformations congénitales chez les enfants nés de mère vivant à proximité de ces décharges de déchets toxiques était de 12 fois plus élevée que

² Il s'agit de l'ordonnance du 11 février 1994 sur la "justice environnementale" « *to address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations* », des adaptations de « *l'Environmental Protection Act* » et du « *Civil Rights Act* », et de la mise en place d'un programme fédéral de justice environnementale incitant chaque Etat à une application équitable des politiques environnementales et à un renforcement de la participation des citoyens sur les décisions qui concernent leur environnement. Voir le site internet suivant: <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice>

³ Couteaux P-M (2002) explique comment, dans les sociétés anglo-saxonnes, la « liberté » (la liberté de l'individu) l'a emporté sur la « liberté » (la liberté politique celle qui se réfère aux droits humains).

⁴ Nous recommandons la lecture du texte en français du Conseil Economique et Social des Nations Unies du 16 janvier 1995 intitulé « Mise en œuvre du programme d'action pour la troisième décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale », en particulier le chapitre « Racisme et environnement », disponible sur : <http://www.unhchr.ch/>

dans le reste de la population » (Bullard and Wright, 1993, p. 828). On comprend alors l'importance du lobbying dans ce pays tout comme l'excellence développée en matière d'évaluation des situations d'exposition aux nuisances et des impacts sur la santé (Schweitzer et Valenzuela, 2004). Lutter contre les inégalités revient, dans ce cas, à revendiquer de nouveaux droits par l'exercice de la citoyenneté.

En revanche, dans les pays d'Europe Continentale, la notion d'inégalité renvoie à une conception politique des droits et de l'action publique qui conditionne les modes d'intervention publique et de régulation des rapports sociaux. Ainsi en France, l'égalité en droit de tous les citoyens revendiquée par les auteurs de la révolution française s'oppose à la société d'ancien régime fondée sur l'inégalité entre les ordres de la nation (noblesse, clergé, tiers-état). Depuis la révolution française, la législation et l'action de l'Etat visent à définir les conditions favorisant l'égalité en droit, et à compenser les inégalités relevant de mécanismes socio-économiques. Dans les pays de tradition centralisatrice, institutions, services publics, dispositifs de redistribution et action publique territorialisée ont été mis en place pour assumer un rôle de régulation sociale et ont fait de l'Etat le principal acteur de la lutte contre les inégalités. L'action publique a ainsi favorisé l'égalité en droits d'accès à l'éducation, à l'urbanité, aux services publics..., et a rempli une fonction correctrice des mécanismes socio-économiques producteurs d'inégalités. Dans ces pays, l'importance du rôle des autorités publiques dans l'aménagement du territoire et leur implication dans la mise en œuvre de dispositifs de compensation et de redistribution, est à l'origine d'une *réponse aux inégalités mettant l'accent sur les mécanismes qui les produisent avant les situations qui en résultent*. Cette approche a favorisé le développement d'une analyse des inégalités, dans l'Europe continentale et surtout en France, liée à celle de la reproduction sociale (Bourdieu et Passeron, 1970). Selon cette approche, les inégalités se reproduisent sous l'effet conjugué des mécanismes socio-économiques, des phénomènes d'héritage et de transmission qui conditionnent les comportements des acteurs, mais aussi des formes de régulation institutionnelle qui influencent l'action publique, ses finalités et ses moyens d'action. Il convient alors de prendre en compte les conditions sélectives et affinitaires d'accès (à l'emploi, au cadre de vie, à la culture...), mais aussi les règles et les jeux d'acteurs qui régulent les marchés et les institutions, pour comprendre la reproduction des inégalités (Bourdieu, 1979). L'action citoyenne se définit donc en référence à la Constitution et aux lois, mais aussi en rapport avec le pouvoir politique et l'action publique. La citoyenneté est comprise comme la possibilité pour les citoyens de s'impliquer dans les débats qui président aux orientations politiques et à la décision publique. Les citoyens sont des sujets de droit, mais ils peuvent revendiquer aussi leur participation au débat public dans l'objectif d'influencer, aux différents échelons, les orientations et les actions de l'intervention publique. Au-delà de la démocratie représentative, la démocratie participative consiste ainsi à favoriser un « usage public de la raison » (Habermas, 1992)⁵.

Dans la plupart des pays d'Europe continentale, les inégalités écologiques existent dans un contexte de politiques publiques continuant à jouer un rôle dans le développement urbain et la protection environnementale. La lutte contre les inégalités écologiques prend place dans les

⁵ C'est par la conquête d'un espace public de délibération et de controverse à l'égard des orientations données par le pouvoir politique que la société civile s'est constituée sous sa forme contemporaine. Toutefois, Habermas rappelle que malgré l'élargissement des droits favorisé par l'Etat nation, l'avènement de la social-démocratie peut se traduire par un recul de la démocratie participative. En effet, les décisions politiques et publiques deviennent pour le citoyen peu lisibles et peu explicites, lorsqu'elles sont le résultat de compromis subtils entre groupes d'intérêts et qu'il devient impossible d'y trouver l'expression d'un principe ou d'une règle dont l'opinion publique puisse apprécier ou critiquer la justice et par voie de conséquence la légitimité.

dynamiques des acteurs (privés, publics, citoyens et associatifs) qui sont impliqués dans l'aménagement du territoire. L'action publique encadre par la législation et la réglementation, les jeux d'influence et la marge d'action des acteurs de l'habitat, de l'urbain et de l'environnement. Elle peut avoir une influence qui est d'ailleurs souvent sous-estimée : son intervention sur la transformation du cadre de vie peut réduire certaines des conditions qui favorisent l'émergence des inégalités écologiques.

Cette approche amène à tenir compte des inégalités d'accès à l'urbanité et à l'environnement urbain, mais aussi des jeux d'acteurs (institutionnels et politiques, privés et publics) impliqués dans la production urbaine et la protection environnementale. Elle conduit ainsi à dépasser l'approche de la justice environnementale centrée sur la protection des droits naturels de groupes discriminés. L'approche anglo-saxonne en termes de cumul laisse penser que seules des situations de discrimination sociale, raciale et environnementale se cumulent, alors que ce sont aussi des mécanismes inégalitaires dans l'accès et dans la production du cadre de vie qui se conjuguent (aménagement, urbanisme, économie, social, santé, environnement...). C'est pourquoi l'étude des inégalités sociales d'accès à l'environnement urbain doit être complétée par l'analyse des politiques de développement des territoires et des processus politico-institutionnels qui les sous-tendent, et par la prise en compte des dynamiques d'acteurs impliqués dans ces différents domaines d'intervention. Une telle approche ouvre la réflexion sur les modes d'action publique et citoyenne en mesure d'orienter le développement des territoires et de limiter les conditions à l'origine des inégalités écologiques.

L'analyse des inégalités écologiques, au regard des mécanismes qui les produisent, implique ainsi de tenir compte des différents échelons institutionnels et échelles de territoires. A l'échelle des grandes agglomérations métropolitaines, nos études ont montré que des enchaînements cumulatifs entre le développement économique des territoires, les évolutions sociales et démographiques, les recompositions urbaines et la vulnérabilité environnementale peuvent donner lieu à des inégalités écologiques⁶ (Laigle, 2006). Aux échelles des villes et des quartiers, ce sont plutôt des mécanismes liés à la pression foncière et immobilière, à la réhabilitation de l'habitat, à la mobilité résidentielle, à la lutte contre les coupures urbaines, à la revalorisation des îlots en friches ou à la dévalorisation de zones exposées à des nuisances (bruit, inondations, pollutions...) qui conditionnent des situations d'inégalités écologiques. Enfin, les inégalités écologiques peuvent aussi être analysées à l'échelle des groupes de populations socialement précarisées, captives d'un quartier excentré et pollué ou d'un habitat indécent ou sur-occupé. Dans ce cas, l'inégalité s'appréhende par l'évaluation des facteurs à l'origine de la vulnérabilité environnementale de ces populations socialement précarisées. Des études récentes interdisciplinaires montrent que le cadre de vie (le quartier, le logement...) n'est pas le seul critère explicatif de la vulnérabilité environnementale, mais que celle-ci s'explique par un enchevêtrement de causes et d'effets liés aux modes de vie (usage du logement, déplacement, travail, alimentation, alcool, tabac...), à l'accès aux services (de santé...), à la perception et réceptivité de chaque individu à son environnement.

⁶ En vue de favoriser leur attractivité métropolitaine, la plupart des métropoles régionales organisent leur développement autour de la création de quartiers d'affaires et d'activités high-tech, et multiplient leurs infrastructures routières et aéroportuaires. Or ces changements peuvent être à l'origine de dynamiques cumulatives de dégradation environnementale et de ségrégation socio-urbaine qui s'activent les unes par rapport aux autres.

Caractérisation des inégalités écologiques

L'analyse des fondements sociopolitiques des inégalités met en lumière le lien indissociable qui les unit à l'action publique et citoyenne, ainsi qu'aux processus de développement des territoires. Cette analyse permet d'envisager l'ensemble des processus qui déterminent les inégalités d'accès à la qualité de l'environnement au-delà des seuls mécanismes de discrimination.

L'inégalité - phénomène politique, sociétal et humain – ne peut être analysée sans prendre en considération :

- les fondements politiques de la vie en société et de l'action publique,
- les processus sociaux de ségrégation, de sélection, d'appropriation, d'exclusion, de précarisation et de vulnérabilité touchant des groupes d'individus,
- les dynamiques d'acteurs et les principes éthiques qui conditionnent le développement des activités et des territoires.

Les résultats de nos recherches montrent que les inégalités écologiques (Laigle L. et Oehler V., 2004b), en particulier celles liées au développement urbain des villes et des agglomérations de l'Europe, peuvent être appréhendées à partir des catégories d'analyse suivantes :

1. Les inégalités d'accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité,
2. Les inégalités d'exposition aux nuisances urbaines (bruits, pollutions, insécurités...) et aux risques (naturels, technologiques, industriels, sanitaires, environnementaux...),
3. Les inégalités dans la capacité d'agir sur l'environnement et d'interpeller la puissance publique pour la transformation du cadre de vie,
4. Les inégalités liées à l'héritage et au développement des territoires urbains.

Les inégalités d'accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité. Ce sont des inégalités sociales d'accès à l'habitat, à la centralité urbaine, aux équipements, aux services, aux transports, et à la qualité de l'environnement urbain. D'une part, ces inégalités se réfèrent aux mécanismes socio-économiques qui conditionnent l'accès aux lieux de vie et de travail, influencent l'usage de l'espace urbain et déterminent la mobilité résidentielle et la répartition des populations dans l'espace. D'autre part, ces inégalités dépendent des mécanismes et des systèmes d'acteurs à l'œuvre dans la production urbaine, ainsi que des actions publiques correctives d'accompagnement social et d'amélioration de la qualité environnementale. Les situations d'inégalités sociales dans l'usage et l'accès à l'environnement urbain résultent de l'imbrication des phénomènes de marché (foncier, immobilier...), des mécanismes sélectifs, ségrégatifs et affinitaires qui déterminent les choix des lieux de résidence, des rapports d'influence entre les acteurs publics et privés (aménageurs, promoteurs...) qui interviennent dans le développement urbain et le traitement des problèmes environnementaux qui lui sont liés (pollutions, risques industriels et naturels...).

Les inégalités d'exposition aux nuisances urbaines (bruits, pollutions, insécurités...) et aux risques (naturels, technologiques, industriels, sanitaires, environnementaux...). Les situations d'expositions inégales sont en partie le résultat des mécanismes inégalitaires de production urbaine, et des processus de ségrégation et de précarisation. Ces inégalités dépendent aussi des mécanismes à l'œuvre dans la gestion des risques, dans le traitement des atteintes environnementales, l'analyse de leurs liens avec la fragilisation sociale et la santé. Les territoires, les activités et les modes de vie génèrent des atteintes environnementales et

fragilisent les populations. Cependant, ceux qui sont à l'origine des nuisances sont rarement ceux qui y sont le plus exposés et qui en subissent les conséquences.

Les inégalités dans la capacité d'agir sur l'environnement et d'interpeller la puissance publique pour la transformation du cadre de vie. Ces inégalités caractérisent la capacité des groupes d'individus à défendre leurs intérêts et à s'impliquer dans les décisions prises en matière d'aménagement urbain et de protection environnementale. Elles renvoient à l'inégale participation des groupes sociaux au débat public, au rôle qu'ils jouent dans les controverses environnementales et l'orientation des projets urbains, à l'inégale expression citoyenne sur les attentes et les revendications qui concernent la transformation du cadre de vie. Ces inégalités dans l'expression de la citoyenneté vis-à-vis des questions sociales et environnementales se réfèrent plus largement à la place accordée à la participation citoyenne dans l'orientation politique, l'évolution législative et les règles de droits. Ces inégalités recouvrent, d'une part, les inégalités dans la participation aux décisions qui influencent la transformation du cadre de vie, et d'autre part les inégalités dans la capacité citoyenne d'interpellation de la puissance publique sur les situations d'inégalités sociales face à l'environnement.

Les inégalités liées à l'héritage et au développement des territoires urbains. Ces inégalités se constituent dans le temps et dans l'espace. D'une part, elles désignent des *potentialités* différentes de développement des territoires, selon l'héritage économique, urbain, social et environnemental, et selon les capacités politiques, institutionnelles et citoyennes locales à mettre en œuvre des politiques d'aménagement durable des territoires. Les agglomérations, comme Lille et Manchester, les plus fortement touchées par les retombées environnementales et sociales de l'essor puis du déclin industriel, sont celles qui rencontrent les obstacles les plus importants pour reconverter leurs territoires et définir les voies de leur développement. Ces inégalités rendent compte de l'influence de l'héritage sur l'orientation des choix possibles pour construire des projets de territoire et de vie (Laigle, 2006). D'autre part, ces inégalités dépendent des effets d'entraînement (d'attractivité ou d'appauvrissement) qui se créent entre plusieurs territoires et des rapports de domination qu'ils entretiennent pour l'utilisation des ressources (humaines, environnementales, économiques ...). Le caractère inégalitaire provient du fait que le développement d'un territoire ou d'une génération peut ponctionner ou dégrader les ressources d'un autre territoire ou d'une autre génération. Ces deux figures des inégalités de développement interpellent sur les mécanismes de solidarité qui peuvent être mis en œuvre aux différents niveaux de l'action publique et sur l'éthique de l'action dont peut être porteuse la notion de développement durable.

Une notion qui interroge l'éthique du développement

Ces catégories d'analyse invitent à s'interroger sur *l'éthique du développement*, plus que sur l'éthique de l'environnement à laquelle se réfère davantage l'approche anglo-saxonne. En effet, le défi est moins de trouver des modes de répartition ou d'allocation équitable des ressources que d'élaborer des modes de production, de consommation et de vie... moins inégalitaires et destructeurs. L'éthique du développement⁷ renvoie ainsi aux valeurs sociétales, aux législations et aux conceptions politiques qui pourraient encadrer le développement des territoires, afin d'en réduire les dégradations irréversibles et les vulnérabilités. Cette éthique amène ainsi à envisager de nouvelles conceptions du développement qui viseraient à limiter les atteintes sociales et les nuisances écologiques

⁷ Nous nous référons ici à la notion d'éthique telle qu'elle a été formalisée par le philosophe Ricoeur. Selon lui, l'éthique recouvre les sphères de l'activité déterminées par des normes et des idéaux et dotées d'une structure symbolique, c'est-à-dire d'une structure qui à la fois interprète et régule l'action (Ricoeur, 1997, page 298).

engendrées par le développement économique et urbain⁸. Cette conception met en évidence que c'est le contenu du développement et des principes socio-politiques⁹ qui l'encadrent qui peuvent avoir un impact sur l'émergence des inégalités écologiques à l'échelle des grands territoires.

Ces réflexions invitent à penser le lien qui unit les inégalités écologiques à la notion de développement durable. Etudier les inégalités écologiques qui concernent à la fois des territoires et des populations suppose d'interroger les conceptions du développement (Filpo, 2004). Cela implique de porter une attention particulière aux finalités économiques et sociales du développement des territoires lorsqu'on veut mettre l'accent sur ses enjeux environnementaux, de veiller à ne pas accroître la vulnérabilité à long terme lorsqu'on cherche à court terme des solutions, et de concilier des intérêts (locaux/globaux) et des enjeux portés par des acteurs (citoyens, élus, institutions...) qui sont impliqués dans des échelles de la décision et des temporalités différentes de l'action. De façon un peu provocatrice, on peut dire que l'existence même de la notion d'inégalités écologiques révèle l'échec relatif des politiques de développement durable¹⁰. Elle questionne le concept de « développement » comme support ou expression de la durabilité et elle amène à reformuler les objectifs assignés au développement des territoires (Theys, 2004).

Selon Filpo (2004), la « bancalité » du concept de développement durable tient au fait qu'il ne reconnaît pas la différence de statut de l'environnement par rapport au social ou à l'économique. Il rappelle que l'environnement n'est « ni un catégoriel, ni un problème de redistribution (...) pas [plus] une institution (...) [qu'un] facteur de production ». De ce fait, la faible portée des politiques de développement durable tient au fait que les questions environnementales ne peuvent pas être identifiées ni traitées « par les sciences, les institutions ou organismes existants mais par des entités interdisciplinaires et intersectorielles ». Filpo rappelle que quand nous parlons d'environnement c'est finalement des effets pervers et des accidents liés au développement économique ou social dont nous parlons. L'environnement apparaît comme le contexte dans lequel se réalise le développement économique et social et en ce sens conditionne sa reproduction, d'où la dégradation de l'environnement et la faillite du développement. Ce qui amène Filpo à déclarer que l'environnement ne traduit donc pas tant l'existence de problèmes « d'environnement » que des problèmes d'orientation et de structuration de l'action collective.

Lionel Charles va plus loin en affirmant que le développement durable suppose une réévaluation de la notion d'environnement, qu'il ne s'agit plus de concevoir comme « un vulgaire champ d'application d'un certain nombre de mesures de protection ou de préservation », mais comme un principe d'organisation d'un rapport au monde dans lequel nous sommes fondamentalement impliqués en tant qu'acteur (Charles, 2001). Il reconnaît cependant lui aussi les limites des approches transversales telles qu'elles sont conçues aujourd'hui. Au-delà de la prise en compte simultanée des trois formes d'articulations issues

⁸ Cette approche sur les inégalités de développement est à rapporter aux travaux sur les « capacités » soutenus par l'UNESCO et le PNUD dans le cadre de leur programme sur le « développement humain » et au renouvellement des conceptions sur le développement issues du courant de la « bioéconomie » dont le père fondateur est Georgescu-Roegen Nicholas. Voir à ce sujet son ouvrage *Demain la décroissance : entropie, écologie, économie*, 1979 ed. Favre à Lausanne.

⁹ Suivants les mécanismes d'appropriation et de redistribution, les valeurs de justice et de solidarité légitimés par les Etats et prônés par les organisations internationales.

¹⁰ Le rapport établi par le PNUD à l'occasion du sommet de Johannesburg (2002) montre que depuis le sommet de Stockholm (1972), aucun progrès effectif n'a été réalisé en matière d'environnement dans les secteurs considérés.

du rapport Brundtland - (1) sociale, économique et environnementale, (2) long terme, court terme (3) local, global - il rappelle « qu'articulation ne signifie pas juxtaposition mais reformulation des objectifs assignés au développement ». Cette reformulation conduit à mettre l'accent sur les « interfaces » entre ces objectifs ou les dimensions : « l'intégration en amont de l'environnement dans le système productif ou l'aménagement ; la réduction des inégalités ou des groupes sociaux les plus pauvres ». C'est dans ce contexte que s'inscrit la question des inégalités écologiques. Comme on le verra plus explicitement dans le paragraphe suivant, les politiques de développement urbain durable sont mises en œuvre dans des configurations intersectorielles et interinstitutionnelles différentes selon les pays, qui influencent la prise en compte des inégalités écologiques.

I – 2 : La place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe

Au regard des politiques de développement urbain durable menées dans différents pays et des évolutions politico-institutionnelles qui les caractérisent, cette partie analyse la portée et les limites de ces politiques dans le traitement des inégalités écologiques. Cette analyse comparative révèle que l'intégration des préoccupations sociales et environnementales dans les politiques urbaines s'opère à des échelles institutionnelles et territoriales différentes selon les pays. Trois modèles émergent – le modèle anglo-saxon, le modèle de l'Europe du Sud, et un modèle intermédiaire – dont l'analyse croisée est riche d'enseignements.

Désengagement des Etats et montée des exigences de la législation environnementale européenne : quels enjeux pour les inégalités écologiques ?

Les politiques urbaines s'inscrivent dans des évolutions législatives et institutionnelles qu'il convient de prendre en compte pour apprécier leur influence sur les inégalités écologiques. Dans tous les pays étudiés, l'Etat se désengage progressivement de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire pour en confier la réalisation aux collectivités territoriales notamment locales. En France ou en Grande Bretagne, l'Etat joue toujours un rôle d'orientation de ces politiques¹¹, tandis que dans d'autres pays, comme l'Italie et l'Espagne, ce sont des gouvernements régionaux qui sont en charge de la planification territoriale, avec un pouvoir normatif et de contrôle de la réglementation. Il existe également des modèles intermédiaires comme en Allemagne où l'Etat Fédéral définit les grands objectifs stratégiques pour le développement des territoires et élabore des programmes thématiques nationaux qui encadrent et soutiennent les politiques élaborées de façon décentralisée à l'échelle des Länder et des villes.

Cette décentralisation de l'action publique s'opère parallèlement à un renforcement général en Europe du rôle attribué au droit dans la prévention et la réparation des dommages environnementaux (pollution de l'air, de l'eau, des sols...). Ainsi, l'inscription des directives européennes dans le droit français a lieu au moment même où l'Etat et ses services déconcentrés se désengagent progressivement de la réalisation des évaluations environnementales de territoires par le transfert de ces compétences aux collectivités territoriales. Le recours grandissant au droit dans la gestion de l'environnement s'inscrit dans un contexte marqué par l'implication croissante des acteurs privés dans le développement

¹¹ Ce rôle d'orientation s'opère par une action dans l'évolution législative, la fixation des grands objectifs cadres et l'accompagnement méthodologique dans la mise en œuvre de ces politiques. Cependant, la décentralisation française a tendance à faire évoluer le modèle français vers le modèle intermédiaire allemand décrit plus loin.

urbain (aménageurs, promoteurs...) et dans l'évaluation des pollutions et leur résorption (bureaux d'études spécialisés...). Or l'attribution de responsabilités environnementales assorties de devoirs sur la réparation des dommages peut renforcer les tensions entre ces acteurs et les collectivités confrontés à une législation devenue plus contraignante. En France, le droit de l'environnement, en augmentant les exigences en matière d'études d'impact, et en renforçant la responsabilité de celui qui change l'affectation de l'usage de l'espace, crée des tensions entre les deux sphères, publique et privée, la seconde cherchant à faire porter à la première la responsabilité juridique sur les conséquences environnementales des choix d'aménagements réalisés. Ces difficultés incitent la majorité des collectivités locales à urbaniser des zones cultivées ne présentant pas de risque environnemental apparent, ce qui favorise l'étalement urbain, ou à ne pas changer l'usage des sites à risques (sites industriels aux sols pollués...) ce qui ne favorise guère la reconversion de la ville sur elle-même et la mixité des fonctions urbaines.

Dans des contextes institutionnels marqués par une forte tradition d'intervention de la puissance publique, le plus grand partage des responsabilités entre acteurs publics et privés peut ainsi aller à l'encontre de la réalisation des projets de développement urbain durable, voire de la réduction des inégalités écologiques. Les évolutions de la législation et des rapports entre les acteurs publics et privés rendent difficiles de concilier urbanisme durable et responsabilité *collective* sur la qualité produite de l'environnement urbain. Le niveau de responsabilité attribué aux collectivités publiques outrepassé leur marge réelle d'action et de décision, leur capacité à inciter l'ensemble des acteurs de la production urbaine à suivre des recommandations sociales et environnementales.

De plus, si les disparités territoriales tendent à se réduire entre régions, les inégalités sociales et environnementales se renforcent à l'échelle des agglomérations (Guilluy et Noyé, 2004 ; Davezies, 2004). En conséquence, les établissements publics intercommunaux et les villes doivent répondre aux inégalités que l'action publique nationale ne suffit plus à compenser. Cependant, les collectivités locales éprouvent des difficultés à appréhender les conditions d'émergence de ces inégalités qui conjuguent des problèmes de précarisation sociale, de santé, d'accès au logement et à un cadre de vie de qualité, sur lesquelles leurs moyens d'action restent limités.

Le modèle anglo-saxon : des préoccupations gouvernementales sur la justice environnementale insuffisamment relayées par les collectivités locales

La Grande-Bretagne a été le premier pays européen dans lequel une réflexion sur la problématique de l'*environmental justice* s'est amorcée (ESRC, 2001). Dans la nouvelle *National Sustainable Development Strategy* (politique nationale de développement durable de 2004), l'Etat s'engage notamment à répondre au problème des inégalités environnementales. Selon le SDRN (*Sustainable Development Research Network*), l'*environmental inequality* (inéquité écologique) fait référence « à la distribution socialement inégalitaire des risques environnementaux et de l'accès aux biens et services » (Lukas et al, 2004). L'*Environment Agency*, l'agence nationale pour l'environnement, est mandatée par le gouvernement pour intégrer plus d'équité environnementale dans les politiques nationales et limiter « les impacts cumulatifs des inégalités environnementales sur la santé et la qualité de vie en milieu rural et urbain » (EA, 2004). Dans cette perspective, l'Etat met en place des partenariats stratégiques à différents niveaux territoriaux entre les ministères chargés de l'environnement et de la santé (DEFRA, 2005). De plus, le gouvernement encourage les collectivités locales sur la voie du développement durable au travers de programmes nationaux de régénération urbaine comme

Neighbourhood Renewal (2001) (renouvellement des quartiers) et *Sustainable Communities* (2004) (communautés durables) qui visent à restaurer un habitat et des espaces de vie de qualité.

Cependant, il n'existe pas pour le moment de relais suffisant au niveau des collectivités territoriales de niveau régional et local. Certes, les agences régionales de l'environnement veillent à intégrer la protection de l'environnement dans les documents de planification urbaine et les projets urbains d'envergure. Plus encore, au niveau local, chaque politique doit être évaluée a priori en fonction de son impact sur l'environnement. Toutefois, à l'instar de Manchester, les villes qui connaissent une situation économique fragile mènent des politiques municipales de développement urbain durable qui sont subordonnées à un objectif de développement économique¹². Enfin, les politiques locales, dans lesquelles prédomine encore une approche partitionnée du développement durable, n'abordent pas les notions de justice environnementale, d'où l'inefficacité dans la réduction des inégalités écologiques.

L'Europe du Sud : une décentralisation au niveau du gouvernement des Régions et des Villes qui renforce les conflictualités et les inégalités écologiques intercommunales ?

En Italie, le ministère de l'écologie s'intéresse aux questions physiques de sauvegarde et de protection de l'environnement. Au niveau national, la déclinaison des aspects sociaux de la question environnementale en termes de droit d'accès à un cadre de vie décent pour les citoyens reste peu traitée. Dans un contexte de forte décentralisation depuis les années 1990, la question environnementale d'un point de vue institutionnel se régionalise car les compétences en termes de planification, programmation, coordination et protection de l'environnement relèvent des régions. A l'échelle locale, la question environnementale en rapport avec la question sociale renvoie plutôt à la problématique de l'équité¹³ environnementale qui se réfère à la répartition d'une offre équilibrée de services urbains et à la réduction des niveaux d'exposition aux risques des populations. Ainsi, certaines collectivités locales, telle celle de Naples, font de l'accès de leurs populations à un environnement de qualité le fil rouge de leur action territoriale¹⁴ (Di Ciommo F., 2006).

En Espagne, la notion d'inégalités écologiques n'existe pas en tant que telle. Elle renvoie plutôt à la notion d'*ecologismo social* développée dans les textes politiques du Parti communiste espagnol¹⁵, selon lesquels il est nécessaire de limiter la production de biens promue par le système capitaliste au profit d'un équilibre entre société humaine et environnement. Du point de vue sociétal, la question environnementale se pose plus en termes de conflit entre diverses échelles territoriales et entre différentes parties de la société (lobbies de la construction et du tourisme d'une part, habitants et écologistes de l'autre) qu'en termes

¹² Si le retour à la prospérité économique est l'objectif central des politiques de développement urbain, les préoccupations environnementales ont tenu une place importante dans la mise en place des programmes de régénération urbaine à Manchester. En effet, face au refus du secteur privé d'investir dans des zones polluées, ces programmes organisent la dépollution de nombreux sites, afin d'en restaurer la qualité environnementale et attirer le secteur privé dans ces zones défavorisées.

¹³ La notion d'équité qui fait référence à une « justice distributive » (J. Rawls, 1987), renvoie à l'idée d'accès et de traitement équitable, dans l'objectif de donner à tous des chances égales d'accès à des ressources, et de répondre proportionnellement à des besoins qui peuvent être inégalement répartis dans la population et les territoires. Toutefois, les politiques fondées sur l'équité ne résolvent pas forcément la question des inégalités. Ces politiques ne s'interrogent pas toujours sur leur adéquation avec les processus réels qui produisent ou réduisent les inégalités. C'est là leur limite principale.

¹⁴ Naples a élaboré un plan de délocalisation des résidants et des entreprises situés dans les communes à risque volcanique par exemple.

¹⁵ Partido comunista de Espana, 2005. « Ecologia y lucha de clases », XVII congreso PCE du 24 au 26 Juin.

d'inégalités écologiques. Le débat académique (Martinez Alier J. et alii, 2001) reste centré sur la problématique de la dette écologique à l'échelle planétaire. La régulation des droits à un environnement meilleur est faite principalement par les communautés autonomes (Di Ciommo F., 2006).

Dans ce contexte de décentralisation forte, l'objectif des politiques de développement urbain durable est de sauvegarder les avantages de la ville compacte méditerranéenne (densité, diversité, accessibilité, proximité..) tout en limitant ses inconvénients (trafic difficile, habitat dégradé...). Toutefois, ces politiques montrent leurs limites à l'échelle intercommunale. La décentralisation s'est traduite par une revalorisation du rôle des régions et des villes dans la planification territoriale et urbaine. L'absence d'une stratégie nationale de développement durable et la faiblesse des structures institutionnelles intermédiaires¹⁶ ne permettent pas de créer une cohérence entre les niveaux de planification stratégique et spatiale (les régions) et les aires d'opérationnalisation des démarches de développement urbain durable (les villes). Les politiques de développement urbain durable ne s'appliquent que rarement aux échelles des aires métropolitaines englobant des réseaux de villes moyennes et des zones périurbaines. Or c'est à cette échelle que les problèmes d'inégalités écologiques se posent dans les aires urbaines méditerranéennes : étalement périurbain, spécialisation sociale des zones résidentielles, déplacements automobiles (la périurbanisation des plus pauvres les éloignent des zones de transport en commun), risques environnementaux. En effet, bon nombre de villes méditerranéennes sont construites sur des zones géographiquement contraintes (cernées par la mer et les montagnes...) et écologiquement vulnérables (risque sismique, d'inondation, de pollution du littoral, gestion conflictuel de la ressource eau...). Le principal obstacle à la résolution des inégalités écologiques est l'absence d'institution intermédiaire à même de dépasser les conflictualités politiques entre les administrations locales des territoires, et entre celles-ci et les gouvernements régionaux.

L'Allemagne : une approche transversale du développement urbain fondée sur une complémentarité institutionnelle

En Allemagne, le terme d'*ökologische Ungerechtigkeit* (inégalité écologique) est fort peu utilisé. On n'en trouve qu'une définition par défaut, à savoir l'absence de justice et d'équité environnementale ou *Umweltgerechtigkeit*. Les deux concepts ne sont apparus que très récemment dans les travaux académiques et restent absents des écrits politiques. Selon Maschewsky, en Allemagne aujourd'hui, si la pollution est considérée comme dangereuse pour l'homme et l'environnement, le fait que les groupes les plus désavantagés soient plus exposés à ses nuisances n'est pas pris en compte (Maschewsky, 2004). En fait de justice environnementale, l'Allemagne s'est concentrée sur l'idée de « supportabilité » et sur la définition de seuils de tolérance (*Verträglichkeit*) sanitaires, sociaux et environnementaux (Maschewsky, 2001). Cette approche conduit à la mise en place de programmes nationaux, tels « *Gesunde Städte* » (des villes en bonne santé), « *Soziale Stadt* » (la ville sociale) et le « *Aktionsprogram Umwelt & Gesundheit* » (programme d'action pour l'environnement et la santé) (Maschewsky, 2004), dans lesquels le niveau fédéral attribue des subventions aux villes et Lander caractérisés par des déficits spécifiques et souhaitant mettre en place des actions pour les surmonter.

¹⁶ Nous faisons ici référence aux expériences de création d'institution métropolitaine à Barcelone et à Milan qui n'ont pas résisté au temps. De plus, les Comarques de Catalogne et les Diputaciones espagnoles ne constituent pas des relais institutionnels de mise en œuvre des politiques de développement durable.

Si la notion est peu utilisée, c'est par contre en Allemagne où les coordinations entre les institutions territoriales (Etat Fédéral, Länder, Villes) et entre les services municipaux de l'urbanisme et de l'environnement favorisent des politiques de développement urbain durable pouvant limiter l'émergence des inégalités écologiques. La décentralisation allemande, à la différence de celle de l'Europe du Sud, se caractérise par une complémentarité dans les rôles et les fonctions assumées par chaque échelon institutionnel. L'Etat fédéral définit les grands principes directeurs du développement des territoires qui sont l'équité territoriale et le développement durable, et en fonction desquels chaque Land élabore ses propres politiques d'aménagement du territoire. Ce sont surtout les villes de taille moyenne et grande qui jouent un rôle clé pour intégrer des préoccupations environnementales dans le développement urbain. Ces préoccupations sont relativement bien introduites dans les politiques de l'habitat, de l'urbanisme, des énergies renouvelables, de la préservation des ressources (pollutions et risques liés à l'eau, l'air, les sols...) des villes qui ont su instaurer une transversalité entre ces domaines sectoriels d'action. L'Allemagne en héritant d'une structure urbaine imbriquée à l'industrie a très tôt su organiser des régénérations urbaines « en douceur » impliquant le citoyen, évitant une dégradation progressive de l'environnement urbain généralement source d'inégalités écologiques¹⁷.

Toutefois, les initiatives locales de développement urbain durable peuvent être contrecarrées par des choix géopolitiques plus globaux, des cultures de vie et des conflictualités intercommunales. En effet, les traditions dans les formes urbaines (ville étalée en tâche d'huile) et les grands choix d'aménagement (infrastructures autoroutières maillant des conurbations et des réseaux de villes...) peuvent limiter les efforts réalisés dans l'habitat et l'urbanisme durable à l'échelle des villes. Rares sont les municipalités qui, telle Hanovre ont engagé, corrélativement à des expérimentations sur l'habitat et les quartiers durables, une réflexion sur la réduction de l'étalement urbain à l'échelle intercommunale dans une perspective de développement durable¹⁸. La difficulté que les collectivités territoriales rencontrent pour limiter les impacts sociaux et environnementaux de ces modes de vie périurbains peut, à l'avenir, être source d'inégalités écologiques.

La France : une faible articulation entre les politiques de la rénovation urbaine et celles du développement durable

En France, la question des inégalités écologiques a été traitée à partir des années 2000. Les premiers écrits scientifiques sur la question en précisent la dimension cumulative : « *il existe en matière d'environnement, des différences considérables d'exposition aux risques ou d'accès aux ressources; et il est clair que celles-ci ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales – inégalités de revenu, d'emploi ou de consommation* » (Emelianoff et Theys, 2001). Les rares documents officiels existants font référence au fait que ces inégalités « *recouvrent aussi bien une exposition aux risques naturels et techniques, une dégradation de la qualité de vie, qu'une privation relative de certains biens et services communs allant jusqu'à un accès restreint ou altéré à des ressources vitales, toutes choses se traduisant par*

¹⁷ En effet, la qualité de l'habitat et les dispositifs d'incitation à la réhabilitation des propriétaires bailleurs, ainsi que les consultations citoyennes organisées pour réhabiliter les centres villes, ont permis de réaliser une régénération urbaine plus en douceur et étalée dans le temps. De plus, l'existence d'une expertise technique indépendante, venant en appui de l'expertise environnementale des municipalités, a permis de gérer les problèmes de dépollution et de reconversion des friches industrielles plus précocement que dans d'autres pays.

¹⁸ Les deux concepts clés au fondement de cette approche, la « concentration décentralisée » et la « ville des petits pas ou des courtes distances », visent à concentrer la densité et la croissance urbaine autour de pôles de centralité accessibles en transports en communs et à restaurer une urbanité commerciale et de service de proximité en vue de repeupler les centres villes.

une altération du potentiel de développement au sens plein du terme » (Garnier, 2002). La faible sensibilisation à ce thème s'explique par la référence majeure de la classe politique française aux inégalités sociales, considérées davantage dans leurs rapports au travail, à l'éducation et à l'urbanité, qu'à l'environnement. Ce n'est qu'à partir de 2003 que la question des inégalités écologiques est introduite dans les documents gouvernementaux, tel celui de la « Stratégie Nationale du Développement Durable »¹⁹, et les programmes ministériels de recherche, tel celui sur « Politiques Territoriales et Développement Durable » lancé conjointement par le Ministère de l'Équipement (Plan Urbanisme Construction Architecture) et par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Un an après, Serge Lepeltier alors Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, demande une mission d'expertise sur la « Lutte contre les inégalités écologiques et l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain ». Cette mission a donné lieu, en 2005, à un rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (Bidou et al, 2005) faisant un certain nombre de propositions pour intégrer la question des inégalités écologiques dans les démarches de développement durable.

Si en France, il existe une stratégie nationale de développement durable, et une dynamique en faveur de l'élaboration de politiques intercommunales de développement urbain durable, il faut bien reconnaître que les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour inscrire la question des inégalités écologiques dans leur politique d'aménagement du territoire. La première difficulté tient à la faiblesse des moyens financiers et méthodologiques que l'État met à disposition des collectivités territoriales pour traiter cette question. A la différence de l'Allemagne et du Royaume-Uni, aucun programme d'action visant à soutenir financièrement les initiatives locales de développement urbain qui limitent les nuisances environnementales pour les habitants n'a été élaboré. Les politiques de développement urbain intègrent encore peu les questions de santé et de qualité de vie qui sont traitées par quelques entrées thématiques, telles celles de la pollution de l'air et des nuisances sonores. L'action sectorielle de l'État induit une faible articulation entre les problématiques de la rénovation urbaine²⁰ liées aux problèmes des banlieues et des violences urbaines, celles du développement durable plus axées sur la protection de l'environnement que sur la préservation d'une qualité « environnementale » de vie, et celles de la santé²¹. A cela s'ajoute une politique publique qui concentre son action sur des territoires prioritaires, alors que l'on rencontre aussi des situations d'inégalités écologiques dans des territoires en friches urbaines, à l'habitat insalubre ou bien exposés à des risques environnementaux qui ne sont pas répertoriés dans la géographie prioritaire. Dans ce contexte, ce sont surtout des collectivités territoriales dont les territoires sont marqués par une forte vulnérabilité environnementale et une fragilisation sociale, tels ceux de la ville et de l'intercommunalité de Lille, qui s'impliquent dans une réflexion sur les inégalités écologiques. L'intérêt de cette réflexion est qu'elle ouvre sur des transversalités nouvelles au sein de l'action publique territoriale en favorisant des partenariats locaux²².

¹⁹ Le programme de la SNDD, approuvé le 3 Juin 2003, comprend deux actions dédiées à cette question (page 23) : « mieux connaître les inégalités écologiques » par le croisement des données sociales, urbaines, économiques et environnementales ; « réduire ces inégalités : engager la rénovation urbaine pour améliorer les conditions d'habitat et d'environnement dans les quartiers prioritaires ».

²⁰ L'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) ne sélectionne pas les projets qu'elle finance sur la base des critères de développement durable.

²¹ Le PNSE (Plan National Santé-Environnement) vise à réduire les émissions de pollution et améliorer la qualité des milieux, sans évoquer cette question des inégalités d'accès à l'urbanité et à la qualité de l'environnement urbain par exemple.

²² Nous n'analysons pas plus en détail le cas français qui a déjà fait l'objet de nombreux articles publiés en France.

Ce tour d'horizon européen confirme que l'analyse et le traitement des inégalités écologiques dépendent étroitement des conceptions de l'action publique et des collectivités territoriales impliquées dans la mise en œuvre du développement urbain durable. L'Espagne et l'Italie pâtissent d'un manque d'institutions intermédiaires entre les régions et les villes pour construire des ententes intercommunales en faveur du développement durable. La décentralisation se traduit par une fragmentation politico-institutionnelle qui peut être source de conflictualités entre les gouvernements territoriaux des Régions et des villes. Cela exacerbe la compétition entre territoires, dégradent ou revalorisent certains territoires au détriment des autres, et ne favorise guère le traitement des inégalités écologiques aux échelles intercommunales. Au Royaume-Uni, le gouvernement joue, depuis quelques années, un rôle d'impulsion de politiques de développement durable intégrant des préoccupations de justice environnementale. Toutefois, de telles préoccupations sont rarement relayées à l'échelle locale dans la mesure où les villes les plus industrielles utilisent la problématique environnementale pour répondre prioritairement aux enjeux de développement économique. Il n'est pas sûr que dans un pays où la qualité de l'habitat et de l'urbanisme laisse à désirer, une telle situation n'aille pas à l'encontre des inégalités écologiques. La France, en revanche, est dotée de tels relais. Mais le faible pouvoir politique des instances intercommunales, le manque de soutien financier de l'Etat²³ pour des programmes transversaux croisant les problématiques urbaines, environnementales et sociales, ne permet pas à ces collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre de projets de territoires durables en mesure de limiter l'émergence des inégalités écologiques. En Allemagne, l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines des villes, et le rôle complémentaire joué par les différents niveaux d'institutions territoriales dans la mise en œuvre du développement durable, constituent des conditions politico-institutionnelles susceptibles de limiter les inégalités écologiques. L'Etat Fédéral intervient dans des domaines d'action d'intérêt général (social et santé) pour aider les villes à incorporer ces dimensions dans leurs politiques locales intégrées d'urbanisme et d'environnement. Toutefois, les cultures urbaines et les traditions dans les modes de vie peuvent rendre nécessaire la création de nouvelles configurations institutionnelles intercommunales visant à contenir la tendance à la périurbanisation source d'inégalités et d'empreinte écologiques.

I – 3 : Capacité d'intervention publique sur les inégalités écologiques : obstacles et pistes d'action

La prévention des inégalités écologiques par l'action publique nécessite une prise en compte globale des processus qui en conditionnent l'émergence à l'échelle locale. Cependant, l'organisation sectorielle des politiques et des institutions territoriales rend difficile une action transversale sur ces inégalités. De plus, la participation grandissante des acteurs privés complique les jeux d'acteurs à l'œuvre dans la production urbaine, tout en réduisant la marge de manœuvre des collectivités locales. En outre, les acteurs citoyens restent en partie à l'écart des décisions d'orientation des politiques de développement urbain durable et de leur mise en œuvre. On observe toutefois à travers l'Europe l'émergence d'éléments de restructuration de l'action publique afin de mieux répondre aux nouvelles exigences du développement durable s'organisant autour de trois axes :

- la restructuration de l'action publique à l'échelle des collectivités locales ;

²³ Le gouvernement français, à la différence de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, n'a pas lancé des programmes nationaux venant en appui des intercommunalités en difficulté qui souhaitent mener une politique de renouvellement urbain durable.

- l'articulation entre l'orientation stratégique et les démarches concertées de développement urbain durable ;
- l'implication de la société civile et des acteurs locaux dans la mise en œuvre du développement durable.

Restructuration de l'action publique à l'échelle des collectivités territoriales

Les modèles latin et anglo-saxon sont révélateurs des obstacles rencontrés dans des contextes institutionnels fortement décentralisés et centralisés. En Espagne et en Italie, la prise en compte des processus qui conditionnent l'émergence des inégalités écologiques par les autorités territoriales se heurte à une fragmentation de l'action publique. En effet, ce sont les autorités territoriales de niveau régional qui élaborent les politiques d'aménagement du territoire et la législation, sans qu'il y ait de coordination nationale. De plus, le manque d'institution intercommunale se traduit par des tensions entre autorités communales et un développement urbain peu coordonné lorsque les villes ne sont pas soumises à de mêmes conditions et enjeux de développement. Le système britannique souffre, quant à lui, d'un faible relais à l'échelle régionale dans l'application des grands objectifs de la politique nationale de développement urbain durable. De plus, la très grande dépendance financière et politique des autorités locales vis-à-vis de l'Etat est un frein à la mise en place de politiques spécifiquement adaptées au contexte local.

Si les structures nationales institutionnelles évoluent lentement et si subsiste une approche sectorielle des politiques locales, on observe dans les villes étudiées le développement de modes d'action publique plus transversaux dans l'élaboration des projets de développement urbain durable qui permet des corrélations entre les domaines d'action. Au Royaume-Uni, l'Etat finance des projets locaux de développement sur des thèmes transversaux comme la cohésion locale (sociale, économique, urbaine). Les collectivités locales développent une culture du « travailler ensemble ». A Lille, ce sont huit différents services (santé, politique de la ville, urbanisme, développement durable, développement économique, habitat, action sociale, risques urbains) qui essaient de répondre ensemble à la question des inégalités écologiques, en identifiant les situations qu'elles recouvrent au plus près des problèmes que rencontrent les habitants (précarité énergétique, santé...) ainsi que les mécanismes qui en sont à l'origine. Le développement d'une approche transversale s'exprime également avec les partenaires extérieurs, comme en Angleterre où les autorités locales ont obligation d'élaborer leurs projets de ville dans le cadre de partenariats dans lesquels sont représentées toutes les catégories d'acteurs locaux (privés, associations, citoyens). A Manchester, une équipe a été créée pour former et transmettre à chaque service de la municipalité des informations ciblées sur le développement durable en rapport avec leur activité et sur les moyens de diffuser l'information auprès des partenaires extérieurs (du service aménagement vers les promoteurs par exemple). A Hanovre, la municipalité a impliqué deux directions des services sociaux (« construction et planification écologique » et « logements sociaux et sains ») pour organiser des ateliers d'experts en vue de formaliser les principales lignes directrices du projet urbain.

Face à la montée du secteur privé dans les opérations d'aménagement et au désengagement de l'Etat, au travers de la libéralisation des marchés de l'énergie et de l'évaluation environnementale, les autorités intercommunales et locales développent de nouvelles compétences en matière d'écologie urbaine et de risques qui influent sur la conduite de projets de renouvellement urbain durable. Les collectivités locales élaborent de nouveaux outils pour inciter la chaîne d'acteurs (promoteurs, aménageurs, fournisseurs d'énergie...) à intégrer des

objectifs environnementaux et sociaux, tels des chartes de développement durable et des cahiers de recommandations sociales et environnementales.

Articulation entre orientation stratégique et démarches concertées de développement urbain durable

C'est à l'articulation entre ces deux domaines d'action publique – orientation stratégique et démarches concertées de développement urbain durable – que se situe la perspective d'une élaboration de politiques territorialisées capables de prévenir les inégalités écologiques. Or les documents d'orientation stratégique, réalisés par les administrations territoriales sous l'impulsion politique des élus, prennent peu en compte les enjeux d'évolution des territoires au regard des problèmes que rencontrent les populations²⁴. Et les démarches participatives restent souvent cantonnées à une confrontation entre élus et citoyens, sur des opérations déterminées, sans impliquer la chaîne d'acteurs intervenant dans la transformation du cadre de vie.

A l'échelle des quartiers, les projets urbains sont encore rarement définis en s'appuyant sur les résultats de diagnostics partagés avec les habitants et les acteurs du territoire (de l'action sociale, éducative, de la santé...) dont la connaissance du terrain représente pourtant un atout important dans la définition des priorités de développement. L'éparpillement des données entre services des villes, services déconcentrés de l'Etat, partenaires socio-économiques ne permet pas de corréliser les données sur les conditions de logement et de vie des habitants, les modes de déplacement, l'accès à la centralité urbaine, les dépenses énergétiques, l'exposition aux nuisances, la santé et la perception de l'environnement. Le traitement des inégalités écologiques à l'échelle des quartiers implique d'une part la définition de priorités politiques fondées sur un diagnostic partagé entre les services des villes et les acteurs des territoires, et d'autre part le développement d'une approche transversale alliant les services municipaux et les professionnels de l'habitat, de la santé, de l'énergie, du social, de l'environnement et du développement urbain.

L'initiative la plus exemplaire menée pour articuler les grandes orientations stratégiques des projets urbains aux démarches concertées de développement urbain durable est celle de la ville de Hanovre. La municipalité a mis en place trois grands dispositifs de concertation pour fonder la cohérence entre des lignes d'orientations de son projet de territoire et les principes d'urbanisme durables retenus à l'échelle des quartiers :

- des *groupes thématiques de planification* sociale et environnementale regroupant les techniciens de l'administration municipale, des collectivités locales de Basse Saxe et de l'intercommunalité de Hanovre ;
- le *comité consultatif* de Kronsberg (le quartier durable de Hanovre) impliquant les investisseurs, les promoteurs, les aménageurs, les entreprises et les architectes, dont le rôle était de traduire les grands principes d'organisation urbaine en choix d'aménagement et d'architecture ;
- une *agence de communication* (Kuka) créée pour organiser la concertation publique, l'information, la sensibilisation et la formation (éducation à l'environnement des habitants, conseil à la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre...), et la coordination avec les services de la ville, les cabinets d'urbanistes et les constructeurs (guide de l'assurance qualité...).

²⁴ Certes des documents d'orientation, tels que les SCOT et les PLU intercommunaux, peuvent être élaborés en organisant des consultations d'experts. Toutefois les initiatives s'appuyant sur une consultation citoyenne pour élaborer une vision stratégique du territoire sont faiblement développées en France.

D'ailleurs, il convient de souligner que la ville de Lille vient de mettre en place un dispositif consultatif analogue comprenant un comité d'experts et des groupes représentatifs des collèges professionnels et citoyens. Des groupes thématiques ont été récemment constitués en vue de participer à la définition stratégique du développement urbain durable.

La question essentielle soulevée par ces initiatives exemplaires est celle des moyens à mettre en place pour co-produire des principes d'urbanisme durable qui répondent aux enjeux de développement stratégique de territoires inscrits dans la concurrence interurbaine européenne et qui résolvent les problèmes de vie rencontrés par les populations. Ces initiatives sont encore embryonnaires et ne sont pas unifiées à l'échelle européenne. Cela tient aux conceptions différentes du développement durable selon l'héritage urbain, les contextes institutionnels et législatifs, et les cultures de vie. Cela tient aussi à la transversalité plus ou moins institutionnalisée des approches administratives territoriales. Par exemple en Europe du Nord, au Danemark, en Suède et en Allemagne, les principes d'urbanisme durable définissent des objectifs de qualité urbaine, se fondant sur une parfaite imbrication des espaces bâtis et non bâtis (espaces publics, réseaux urbains...), ce qui permet de limiter les nuisances urbaines auxquelles peuvent être exposées les populations.

A Barcelone, la régénération urbaine s'est faite par une articulation entre la restauration d'une attractivité urbaine, d'une attractivité économique et d'un aménagement urbain favorisant l'appropriation des espaces publics et l'intensité des relations de proximité dans la ville. Barcelone a créé de nouveaux pôles de centralité urbaine sur d'anciennes friches industrielles. Ces pôles mixtes comportent à la fois des bâtiments destinés à accueillir des activités, des centres d'affaires, des équipements touristiques et commerciaux. A cela s'est ajoutée la réhabilitation de la vieille ville, ainsi que la requalification des quartiers d'habitat social engagée sous le thème de la monumentalisation de la périphérie (par une revalorisation culturelle symboliquement inscrite dans l'espace : statues, architecture urbaine...). Cette requalification urbaine a été soutenue par un accompagnement social prévoyant des aides au logement et à la réhabilitation. Ces projets de régénération ont été intégrés dans une dynamique urbaine plus large, repositionnant ces quartiers dans une dynamique métropolitaine « culturelle et économique ». Dans un second temps, à partir de 2000, en lien avec l'Agence d'Ecologie Urbaine, la municipalité de Barcelone a mis en œuvre des projets de quartiers « écologiquement soutenable », tel que le projet 22@ de « Poblenou ». L'intérêt d'une telle démarche repose sur une conception novatrice de l'écosystème urbain, modélisée par des flux de matières, de déchets et d'énergie, inspirée des travaux sur l'empreinte écologique. La spécificité de l'approche intégrée de Barcelone a été de lier cette approche éco-systémique à une conception rénovée de l'urbanité. La municipalité de Barcelone a ainsi croisé une approche de l'urbanité, mesurée par des indicateurs de compacité (déclinés en termes de diversité des fonctions urbaines, d'accessibilité aux transports, de proximité des services, d'accès à l'espace et aux équipements publics...), avec une approche écologique de la ville, visant à limiter ses dépenses énergétiques, à rationaliser ses flux de transports, à faire un meilleur usage de la ressource en eau. L'objectif a été d'améliorer la qualité de vie de ses habitants par un meilleur accès à l'urbanité, en valorisant ce qui fait l'intensité des relations dans la ville et l'appropriation de ses espaces, tout en limitant ses fonctions environnementales. L'un des enjeux de cette approche est d'avoir su organiser la concertation : la qualité de vie ne se décrète pas par le haut, elle s'inscrit dans une logique participative et un processus d'amélioration continue.

Pour le projet politique, le défi est de définir des orientations de développement urbain qui répondent à des enjeux sociétaux considérés comme prioritaires par la majeure partie des acteurs de la société civile. Les orientations politiques doivent être transcrites en principes d'urbanisme, de conception technique et architecturale. L'articulation entre les deux soulève des difficultés. La première consiste à définir des lignes directrices du projet urbain qui rendent possibles un tant soit peu le traitement de ces enjeux. La seconde consiste à trouver les moyens par lesquels inciter les différents acteurs (aménageurs, promoteurs, urbanistes, opérateurs d'énergie, associations, habitants...) à s'impliquer dans la réalisation de ces objectifs. Or que constate-t-on, dans les pays d'Europe étudiés ? Dès que le projet n'est pas suffisamment soutenu par des intentions politiques et des principes éthiques socialement partagés et clairement énoncés, le risque est grand de cantonner l'amélioration de la qualité environnementale dans des quartiers neufs, à forte attractivité urbaine ou économique, ou réservés à des populations aisées. L'apport de l'implication de la société civile est de mettre en évidence de façon concertée les enjeux sociétaux à traiter en priorité et trouver des compromis entre les acteurs (politiques, institutionnels, économiques, professionnels, associatifs...) sur les moyens et les actions à mettre en œuvre.

Plus globalement, la prévention des inégalités écologiques invite à reconsidérer l'articulation entre l'orientation stratégique des projets de territoire élaborée par le politique et la résolution des risques environnementaux et des nuisances correspondant à des préoccupations citoyennes. Bâtir des projets de territoires durables limitant l'émergence des inégalités écologiques requière la conception d'une voie médiane d'élaboration politique, située entre l'élaboration stratégique et la participation citoyenne. Celle-ci peut consister à fédérer des réseaux d'acteurs locaux intervenant sur des problèmes prioritaires à résoudre, et à mobiliser leur intelligence collective autour d'objectifs communs d'intérêt général. Il s'agit de mettre cette dynamique locale au service d'une élaboration politique en mesure de fixer des lignes d'orientations stratégiques capables de soutenir le développement des territoires, selon des principes éthiques collectivement définis, pour apporter des réponses aux problèmes que rencontrent les populations qui y vivent.

Marges de manœuvre limitées des collectivités locales et adaptation de l'action publique : les exemples de la Ville de Paris et de la Ville de Lille

Le développement d'approches transversales qui impliquent des élus politiques et des acteurs locaux d'horizons différents, au fait des besoins prioritaires des populations, permettent la résolution de problèmes complexes de vulnérabilité sociale et environnementale.

Sous l'impulsion de la Ville de Paris qui a conclu une convention publique d'aménagement avec la SIEMP (Société Immobilière de la Ville de Paris) pour résorber l'habitat insalubre, cette dernière a créé un service relogement et un service saturnisme pour identifier les immeubles et les familles à reloger en priorité. Ces services travaillent en lien, d'une part, avec des représentants de l'Etat (service logement de la Préfecture) et de la Ville (service habitat) pour l'attribution de logements sociaux, mais aussi avec les services territorialisés de l'action sociale (assistantes sociales de secteur) et des associations qui assurent le diagnostic et le suivi social des familles en difficultés tout au long de la procédure de relogement.

A Lille, les coordinations entre EDF-GDF et le CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) visent à mettre en place un diagnostic et un suivi des familles en situation d'impayés d'énergie pour éviter des coupures d'électricité pour celles composées d'enfants en bas âge. Ces initiatives apparaissent d'autant plus intéressantes à mentionner, lorsqu'elles sont coordonnées entre les acteurs de la ville et de l'habitat, les acteurs de la santé et de l'éducation, en vue d'évaluer et de prévenir les problèmes sanitaires (saturnisme, allergie

respiratoire, bronchiolites...) des enfants concernés. A cela s'ajoute des mesures prises par la Ville pour inciter, d'une part, les habitants à acheter des appareils ménagers faiblement consommateurs d'énergie, et d'autre part, les propriétaires à réaliser des travaux de réhabilitation visant une meilleure efficacité énergétique de leur logement (subvention de 20% du coût de ces travaux).

Les démarches engagées par les villes ont mis en évidence les difficultés de résorption des inégalités écologiques en raison de la marge d'action limitée de la collectivité vis-à-vis de processus de rentabilisation et de précarisation socio-économiques. Sans un portage politique publiquement énoncé, soutenu par des moyens humains et financiers conséquents, il est en effet difficile de sortir des familles de l'insalubrité, et donc de la précarité énergétique et de la vulnérabilité sanitaire, si la collectivité a une faible capacité de préemption ou de rachat des immeubles insalubres, peu de moyens pour inciter les propriétaires bailleurs à réhabiliter leurs biens, et un stock limité de logements sociaux. La marge de manœuvre des collectivités locales est également faible face aux arbitrages entre enjeux économiques, sociaux et environnementaux. En effet, sur quelles bases un maire peut-il prendre la décision de déplacer un site industriel polluant où sont employés des dizaines de salariés dans un quartier marqué par un fort taux de chômage, lorsque la population riveraine est attachée à ce site, si des processus de consultation citoyenne ne sont pas organisés pour trouver des compromis localement négociés ?

Régler ce type de situation est d'autant plus épineux qu'elle ne relève pas uniquement de la compétence des collectivités territoriales, mais implique une chaîne d'acteurs publics-privés peu habitués à travailler ensemble, des services de l'Etat et des collectivités dispersés. Dans ces conditions, il est nécessaire que les collectivités locales préservent et accroissent leur marge de manœuvre en menant une véritable politique foncière, en organisant le portage politique de leurs projets et initiatives, et en établissant des conventions d'objectifs avec les professionnels de l'habitat et du renouvellement urbain. La lutte contre les inégalités écologiques nécessite une sensibilisation de l'ensemble des acteurs (promoteurs, aménageurs, élus et services des administrations territoriales...) sur les finalités sociales et les défis environnementaux de leurs choix d'aménagement et de leurs décisions de développement ou de reconversion des territoires. La lutte contre ces inégalités passe ainsi par une expression citoyenne sur les situations rencontrées et les risques encourus, mais aussi par une vigilance politique et publique vis-à-vis des processus (de décision, de choix, de responsabilité...) qui conditionnent la production de ces inégalités. Le défi auquel les collectivités territoriales sont confrontées consiste à repenser leurs politiques et leurs moyens d'action, afin de maintenir une capacité d'orientation du développement de leurs territoires en intégrant des questions d'intérêt général sur la qualité de vie et les problèmes que rencontrent les populations, dans un contexte de décentralisation et de participation grandissante des acteurs privés.

Conclusion

Ce chapitre met en avant la richesse du concept d'inégalités écologiques en étudiant les différentes approches développées en Europe et leurs fondements philosophiques et sociopolitiques. Cette caractérisation est le préliminaire à une évaluation de la place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe et la manière dont l'action publique prend en compte ce problème. Cette analyse comparative fait émerger les obstacles majeurs auxquels sont confrontés les acteurs chargés de faire advenir le développement durable en Europe face aux inégalités écologiques ainsi que des initiatives originales permettant de contourner ces obstacles.

Les inégalités écologiques, par leur complexité, autant d'appréhension que de résolution, illustrent le type de difficultés auxquelles se heurtent aujourd'hui les acteurs européens du développement urbain durable. Ces difficultés nouvelles mettent en avant d'une part l'inadaptation des systèmes politico-institutionnels actuels à l'identification et à la résolution des problèmes de développement durable et d'autre part les modes d'adaptation développés par les acteurs locaux. Les systèmes politico-institutionnels connaissent des évolutions, principalement du fait de l'influence croissante des politiques européennes, mais celles-ci concernent peu la structuration des institutions et de l'action publique (sectorisation, territorialisation, partage des compétences) et ont pour conséquences d'ajouter des contraintes et des responsabilités aux collectivités locales, principaux acteurs du développement urbain durable.

Cette situation montre la nécessité de repenser la complémentarité dans les différentes échelles et domaines d'intervention publique. Elle impose aux collectivités territoriales de renouveler leurs démarches et leurs outils à la lumière des obstacles rencontrés, en associant la chaîne d'acteurs locaux et la société civile, dans la résolution des problèmes complexes comme celui des inégalités écologiques. Face à la complexité d'appréhension du développement durable et à la difficulté de le faire advenir, des approches stratégiques mieux définies par le politique articulées à des démarches concertées sur les problèmes à résoudre au plus près des préoccupations citoyennes, comme nous le proposons peuvent-être éclairantes.

Chapitre II : Une analyse territoriale des vulnérabilités sociales et environnementales dans le Nord-Pas-de-Calais et l'agglomération de Lille

Introduction

Dans ce chapitre, nous restituons les résultats d'une démarche complémentaire à celle menée dans le premier chapitre. Dans l'esprit du programme « politiques territoriales et développement durable », nous avons travaillé en partenariat avec les élus et les services techniques des collectivités territoriales, afin d'effectuer une première évaluation des inégalités écologiques²⁵ et de rechercher des pistes d'action publique en mesure d'en limiter l'émergence. Nous ne nous sommes pas contentés d'interviewer ces responsables, mais nous avons construit en étroite collaboration, des sujets d'études concernant la question des inégalités écologiques. Trois collectivités territoriales se sont montrées particulièrement intéressées : la Ville de Lille, la communauté urbaine de Lille, et la communauté d'agglomération de Plaine Commune. Toutefois, face à l'ampleur du travail que représentent l'évaluation des situations d'inégalités écologiques et l'identification des processus qui en sont à l'origine, seul le cas Lillois a été étudié de façon approfondie, aux deux échelles de la ville et de l'agglomération.

L'évaluation des inégalités écologiques invite à s'interroger, en premier lieu, sur le cadre d'analyse et les méthodes les plus appropriées pour en rendre compte. La difficulté réside dans le fait que la structuration existante des données « conventionnelles » limite l'analyse croisée qui peut en être faite, ainsi que les possibilités de reformuler les critères d'évaluation de ces inégalités. C'est pourquoi nous allons présenter, dans une première partie, les étapes clés d'une démarche possible d'évaluation des inégalités écologiques qui tient compte des dynamiques territoriales qui en sont à l'origine. Ces étapes constituent si l'on peut dire le protocole d'évaluation auquel nous sommes parvenus, après avoir pris connaissance de l'ensemble des données disponibles à l'échelle locale, régionale et nationale (voir le rapport intermédiaire de la recherche).

En second lieu, l'analyse des inégalités écologiques pose la question de l'évaluation du cumul des formes de fragilisation sociale et de vulnérabilité environnementale qui touchent les territoires et les populations qui y vivent. Le cumul peut certes être évalué en croisant les données sociales, urbaines, environnementales par la superposition de cartes par exemple. Toutefois, cette analyse statique n'est pas suffisante car elle n'est pas explicative des correspondances statistiques observées. Il convient de la compléter par une autre approche, plus dynamique, visant à mettre en évidence des corrélations de problèmes ou des enchaînements cumulatifs illustrant les effets de cumuls caractéristiques des inégalités écologiques. Dans la seconde partie de ce chapitre, nous présentons certaines des corrélations caractérisant le territoire Lillois et celui du Nord-Pas-de-Calais.

²⁵ Nous répondons ainsi à la demande exprimée par le conseil scientifique du programme.

II – 1 : Comment appréhender les inégalités écologiques en milieu urbain : cadre et méthode d'analyse.

Quelle méthode d'analyse territoriale des inégalités écologiques ?

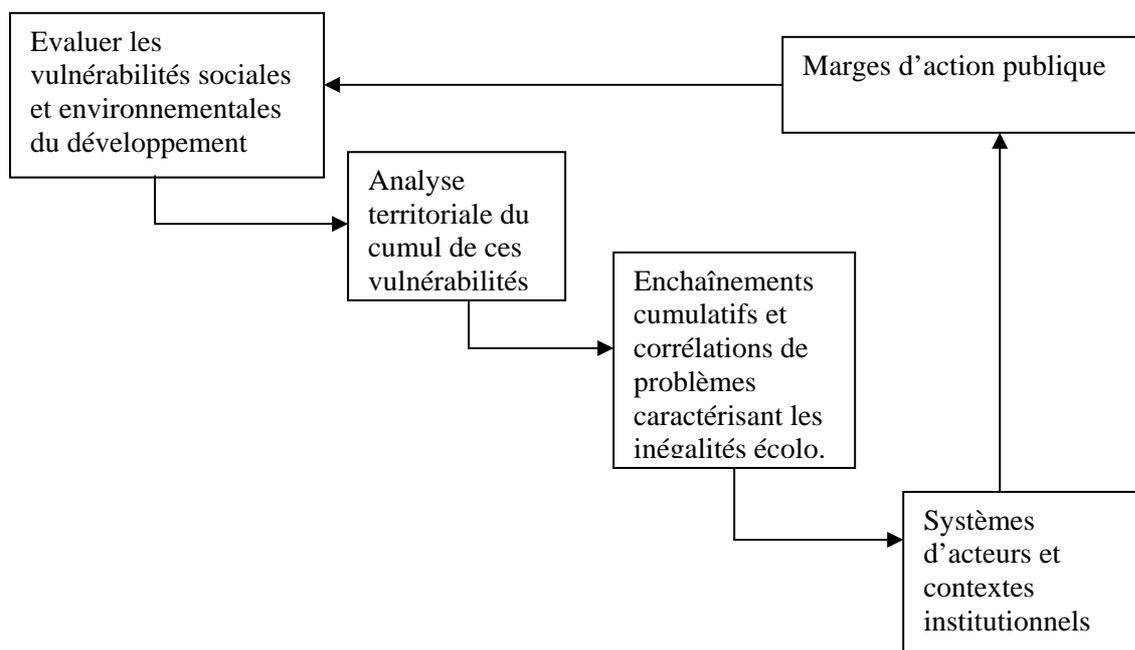
Comme nous l'avons exposé dans le chapitre I, la notion d'inégalité ne se réduit pas à une différence de situation. Constaté une différence, sans chercher à comprendre les multiples facteurs ou processus qui en sont à l'origine, n'apporte pas des éléments suffisants d'analyse permettant d'envisager des pistes possibles d'action publique pour agir sur ces inégalités. Faire l'impasse sur de tels processus revient en outre à assimiler la notion d'inégalité à celle de « différence » qui rend compte davantage du résultat de l'inégalité que de sa constitution.

Ces fondements analytiques exposés dans le chapitre I nous ont conduits à élaborer une méthodologie d'analyse visant à corroborer ces hypothèses de travail. C'est pourquoi, nous avons cherché à identifier corrélativement les processus à l'origine des inégalités écologiques et les conditions dans lesquelles elles se manifestent.

Cette analyse a été menée à différentes échelles de territoires, à l'échelle des agglomérations, des villes, et des quartiers. Dans un souci de clarifier l'exposé des résultats, nous allons successivement présenter les différentes étapes clefs d'une méthode permettant d'évaluer ces inégalités selon les différentes dynamiques territoriales considérées. Cinq étapes de la démarche apparaissent être particulièrement importantes :

- évaluer les vulnérabilités sociales et environnementales du développement des territoires,
- faire une analyse territoriale du cumul de ces vulnérabilités,
- identifier les corrélations de problèmes ou les enchaînements cumulatifs qui conditionnent les inégalités écologiques,
- prendre en compte les systèmes d'acteurs qui interagissent sur la formation de ces inégalités,
- étudier les marges d'action publique sur ces inégalités en tenant compte des évolutions institutionnelles et législatives, et des dynamiques d'acteurs locaux.

Cadre et méthode d'analyse



Evaluer les vulnérabilités environnementales et sociales du développement des territoires

La première approche possible pour évaluer les inégalités écologiques à l'échelle de vastes territoires urbains est celle visant à analyser des dynamiques territoriales caractérisées par des enchaînements cumulatifs entre les mutations du développement économique et du développement urbain, les ressorts de l'attractivité résidentielle, qui peuvent conduire à une fragilisation sociale et une dégradation environnementale.

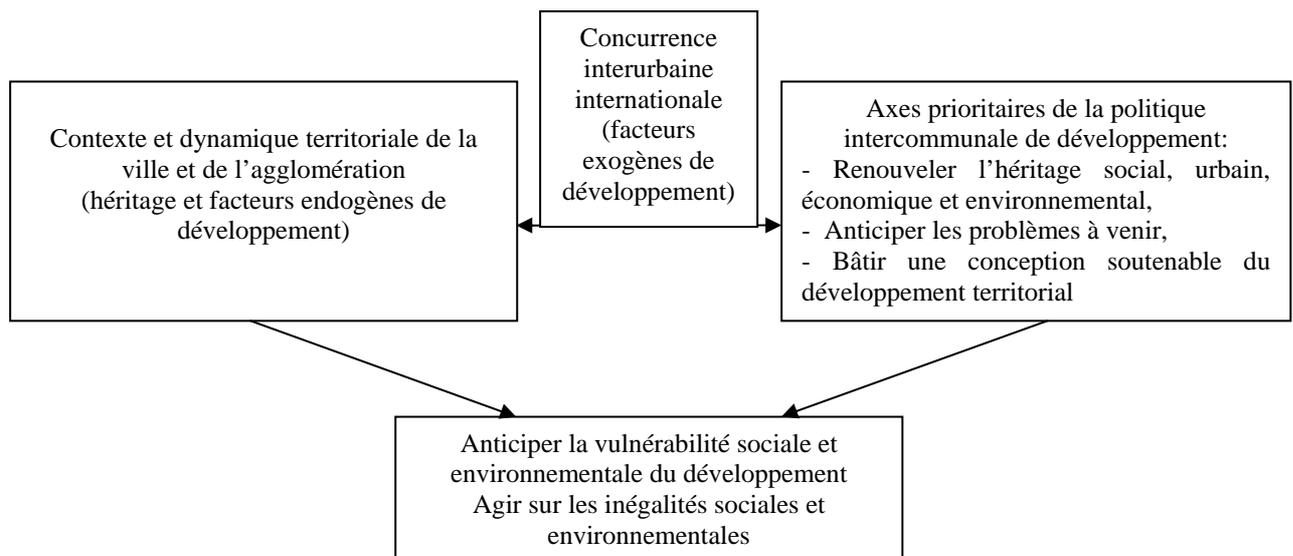
Cette approche met l'accent sur le caractère soutenable ou non du développement. Il s'agit de comprendre les types de fragilisation (sociale, environnementale...) générées par les trajectoires et les dynamiques de développement des territoires. Le premier avantage est de faire prendre conscience, aux élus et à leur administration territoriale, des conséquences sociales et environnementales induites par les choix d'orientation stratégique (compris dans les schémas directeurs, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme...). La difficulté réside dans le fait que ces effets ne sont pas forcément visibles à court terme et qu'ils dépendent des pratiques et des stratégies des acteurs. C'est pourquoi, il est important d'analyser les dynamiques territoriales, c'est-à-dire les effets en chaîne qui lient le développement urbain, les ségrégations socio-urbaines et les modes de dégradation environnementale, en tenant compte des systèmes d'acteurs (économiques, politiques, citoyens, associatifs...).

L'intérêt de cette approche est de situer l'analyse des inégalités écologiques dans les dynamiques de développement des territoires et les jeux d'acteurs qui les influencent. Les caractéristiques de ces territoires et leurs dynamiques d'évolution offrent un espace de transformation possible, contraint par l'héritage du passé et ouvert par des projets politiques et des cadres d'action (législatif, réglementaire, institutionnel, participatif...). L'analyse des effets en chaîne conduisant à des dégradations sociales et environnementales peut constituer un moyen d'action pour élaborer des projets de territoire répondant aux enjeux du développement durable avec pour objectif de prévenir l'émergence des inégalités écologiques.

Plusieurs types d'enchaînements cumulatifs²⁶ caractérisent le développement des villes et des agglomérations, selon leur histoire, leur taille, leur position géopolitique, leur attractivité économique et résidentielle. Les types d'inégalités sociales et environnementales qui se sédimentent aux différentes échelles dans le temps et dans l'espace ne peuvent être analysées sans se référer à ces dynamiques territoriales.

Le schéma suivant présente les facteurs importants à prendre en compte pour évaluer les inégalités liées au développement urbain.

²⁶ Ce sont les effets en chaîne, dans le temps et dans l'espace, des redéploiements économiques, des modes de développement urbain et des formes de dégradation ou de préservation environnementale qui conditionnent par le biais de l'occupation des sols, de la mobilité des actifs et des populations, l'inscription territoriale des inégalités.



Ce cadre d'analyse permet d'étudier quelles sont les relations entre les configurations de développement des territoires urbains et les dynamiques cumulatives de fragilisation sociale et de vulnérabilité environnementale. Sans considérer l'ensemble des cas de figure, l'analyse comparative montre que deux configurations comportent des enchaînements cumulatifs qui peuvent aller à l'encontre d'un développement durable :

- des configurations où l'urbanisation passée imbriquée à l'industrialisation a eu pour effet une fragilisation sociale et une dégradation du cadre de vie, conduisant à une reconversion économique et urbaine difficile de ces agglomérations ;
- des configurations caractérisées par une attractivité économique et résidentielle, fondée sur la qualité du cadre de vie, qui peut renforcer les facteurs sélectifs d'accès à l'urbanité et paradoxalement détériorer la qualité de l'environnement.

Dans le premier cas, la vulnérabilité sociale et environnementale héritée des modes d'urbanisation et de spécialisation économique antérieurs limite la marge de manœuvre des collectivités territoriales pour reconvertir leurs territoires industriels et restaurer une urbanité. Le marquage social de ces territoires ne favorise guère la venue de nouvelles catégories de population, y compris lorsque des opérations de renouvellement urbain sont réalisées. De plus, la dégradation environnementale liée à l'industrie limite les possibilités de réaffectation de l'usage des sols et l'instauration d'une mixité des fonctions urbaines. Dans le second cas de figure, les politiques d'attractivité menées par les villes peuvent engendrer, par la venue de nouvelles catégories d'actifs, des pressions sur les marchés immobiliers et du travail, défavorables à l'accès à l'urbanité des catégories les plus précarisées. De plus, l'évolution des modes de vie liés à la périurbanisation peut engendrer des atteintes environnementales. Ces deux processus constituent les deux pôles d'un éventail d'enchaînements cumulatifs qui devraient à l'avenir être davantage étudiés pour comprendre les facteurs qui sous-tendent la relation entre « attractivité et vulnérabilité » et la constitution des « inégalités écologiques » (Laigle, rapport intermédiaire, 2005).

Certaines agglomérations, telle la Communauté Urbaine de Lille, se caractérisent par une désindustrialisation associée à un renouvellement urbain du cœur de l'agglomération, une périurbanisation et des risques environnementaux. Ces agglomérations qui se sont bâties sur

l'industrie doivent à présent gérer ses effets sur l'environnement (dépollution et réinsertion urbaine des friches...) et sur le développement local (reconversion économique des activités, réinsertion sociale et professionnelle des actifs...). Leur politique urbaine oscille entre une logique de la réparation et la recherche de nouvelles sources d'attractivité ou de revitalisation. Ces agglomérations sont incitées à orienter leurs projets de développement urbain en fonction des objectifs d'insertion économique et sociale, et d'attractivité résidentielle.

Cependant, les marges d'action des collectivités pour traiter les atteintes environnementales liées à l'évolution des pratiques d'urbanité demeurent limitées. Cela est dû à la difficulté pour ces collectivités d'opérer des arbitrages d'action définis à la confluence des intérêts de développement « communautaire » portés par des élus « communaux », des intérêts économiques et des aspirations citoyennes à la défense de leurs cadres et modes de vie. Les arbitrages les plus difficiles à réaliser concernent généralement :

- des aspects sur lesquels les revendications citoyennes peuvent s'exprimer en opposition à l'approche aménagiste (projets d'infrastructures autoroutières visant à décongestionner le trafic mais dont les effets sur la dégradation environnementale sont mal évalués par exemple) ;
- des phénomènes d'opposition²⁷ entre la recherche d'une « durabilité communautaire » et la satisfaction individuelle à l'amélioration du cadre de vie (opposition entre la recherche collective d'une réduction de la dégradation environnementale et les aspirations résidentielles périurbaines des citoyens, par exemple) ;
- des choix politiques de projets de territoire favorisant le dynamisme métropolitain des agglomérations mais qui peuvent renforcer les enchaînements cumulatifs conduisant à une fragilisation sociale et une vulnérabilité environnementale. Par exemple, le projet métropolitain fait de Strasbourg un nœud de réseau à grande vitesse à l'échelle européenne, alors que Strasbourg est déjà « vulnérabilisée » par le transport de transit et de marchandises dangereuses (Rhin et autoroutes) et la congestion des voies intercommunales.

Les expérimentations entreprises à l'échelle locale sont riches d'enseignements sur plusieurs points. Elles démontrent l'intérêt de construire des méthodes de diagnostic territorial dans une perspective stratégique et participative, afin d'améliorer l'évaluation des corrélations entre aménagement, urbanisme et atteintes environnementales.

Quelques collectivités territoriales et leurs agences de développement ou d'urbanisme ont commencé à initier des démarches dans ce sens. Elles se sont confrontées à trois grands types de problèmes : scientifique, méthodologique et politique. Sur le plan scientifique, la difficulté consiste à capitaliser des connaissances et à produire des informations permettant d'identifier des problèmes émergents mais peu expliqués ou des problèmes connus mais dont le risque a été sous-estimé. Il s'agit d'identifier des situations de vulnérabilité potentielles ou avérées. Nos études de cas ont présenté trois de ces situations :

- des vulnérabilités héritées des modes de développement antérieurs générant dans le temps des dégradations environnementales corrélées à des fragilisations sociales (Nord-Pas-de-Calais) ;

²⁷ Phénomènes qui concernent par exemple des couples de tension tels que « périurbanisation-infrastructures-déplacements-environnement » (pour Strasbourg) et « dépollution des sols - aménagement urbain - santé - environnement » (pour Lille). La difficulté provient du fait que ces corrélations sont médiatisées notamment par des logiques foncières et immobilières, des pratiques d'usage de l'espace, l'évolution des modes de vie et des aspirations résidentielles des différentes catégories de population.

- des vulnérabilités identifiées comme pouvant poser des problèmes pour l'avenir car mettant en cause des enchaînements cumulatifs défavorables à la durabilité (périurbanisation – modes de vie – distanciation sociale et atteintes environnementales) que la collectivité vise à surmonter par une action de développement (cas de Strasbourg) ;
- des vulnérabilités en émergence, identifiables sur le plan scientifique et technique, mais pas forcément identifiées sur le plan politique et citoyen, et dont les effets insoupçonnés peuvent être dommageables pour la collectivité et le devenir des territoires (Pays d'Aix).

L'exploration que nous avons réalisée sur l'état de la réflexion et les méthodologies existantes pour évaluer les inégalités écologiques débouche sur plusieurs enseignements. Le thème des inégalités écologiques, s'il ne constitue pas encore une préoccupation essentielle des politiques territoriales de développement durable, peut néanmoins aider à formaliser des voies originales par lesquelles les élaborer et les réaliser. Ce thème qui pose par essence la question de l'entrecroisement des dynamiques urbaines, sociales et environnementales, amène à identifier des vulnérabilités liées au développement ou à la reconversion des territoires. En ce sens, il conduit à porter un regard nouveau sur l'enchevêtrement des dynamiques territoriales et des politiques qui les orientent. De plus, en focalisant l'attention sur des inégalités sociales face à l'environnement, il incite les acteurs qui participent au renouvellement de l'environnement urbain, à porter une attention particulière aux phénomènes de ségrégation socio-environnementale qui en résultent.

Dans ce contexte, l'enjeu pour l'action publique territoriale est d'arriver à créer des moyens d'évaluation qui permettent de formuler les problèmes à traiter en priorité, d'identifier ceux pour lesquels des seuils de vulnérabilité sont atteints, et ceux préfigurant des situations insoutenables pour l'avenir. Il s'agit par exemple d'identifier des facteurs qui peuvent intervenir sur les effets en chaîne entre l'étalement urbain, la ségrégation sociale et la dégradation environnementale. Or ces facteurs sont difficiles à maîtriser, dans la mesure où ils dépendent des pratiques d'usage de l'espace, de l'offre et de la demande foncière, et de l'évolution des modes de vie. Les collectivités territoriales qui souhaitent s'engager dans des politiques de développement durable limitant ces enchaînements cumulatifs, sont par conséquent amenées à renouveler leurs démarches d'évaluation et d'analyse territoriales nécessaires à l'élaboration des projets de développement durable. C'est l'un des défis qu'elles auront à relever dans les années à venir.

II – 2 : Vers une analyse territoriale des dynamiques urbaines génératrices d'inégalités écologiques

Une analyse territoriale du cumul des vulnérabilités

L'analyse des inégalités écologiques pose la question de l'évaluation du cumul des formes de fragilisation sociale et de vulnérabilité environnementale qui touchent les territoires et les populations qui y vivent. Le cumul peut certes être évalué en croisant les données sociales, urbaines, environnementales par la superposition de cartes par exemple. Toutefois, cette analyse statique n'est pas suffisante car elle n'est pas explicative des correspondances statistiques observées. Il convient de la compléter par une autre approche, plus dynamique, visant à mettre en évidence des corrélations de problèmes ou des enchaînements cumulatifs illustrant les effets de cumuls caractéristiques des inégalités écologiques.

L'analyse croisée des données sociales, urbaines et environnementales permet d'identifier les territoires où se concentrent les populations socialement les plus précaires, les types d'habitat et les zones urbaines les plus vulnérables au regard des nuisances et des risques environnementaux. L'avantage de cette analyse est qu'elle met en évidence le cumul des problèmes sur des territoires spécifiques et les types de populations qui y sont potentiellement confrontés. Toutefois, elle se limite à une analyse spatiale menée en termes de proximité géographique ou de probabilité d'événements non explicatifs des causes des corrélations identifiées. Si l'intérêt d'une telle analyse est d'identifier les correspondances révélatrices des cumuls sur lesquels orienter prioritairement les diagnostics territoriaux et l'action publique, il convient cependant de la compléter par une analyse plus dynamique des corrélations entre le développement urbain, la ségrégation sociale et la vulnérabilité environnementale, en vue de concevoir des politiques urbaines dans une perspective de développement durable.

A l'aide d'outils cartographiques et statistiques, l'analyse territoriale permet d'identifier les territoires et les populations touchés par des vulnérabilités sociales et environnementales. La géographie de ces vulnérabilités est une étape nécessaire, mais pas suffisante pour évaluer les situations d'inégalités écologiques. L'intérêt de la démarche est de rendre compte de corrélations statistiques qui sont révélatrices d'effets en chaîne ou de cumul entre les mutations économiques et urbaines, et leurs incidences sociales et environnementales. La principale limite de l'approche est de constater ces corrélations à un moment donné, sans toujours pouvoir en analyser les causes et les effets dans le temps. Pour aboutir à une telle géographie, il importe d'élaborer des critères permettant d'évaluer les corrélations entre la fragilisation des territoires (la dégradation de leurs ressources...) et la vulnérabilité sociale et environnementale des populations qui y résident par un recoupement de l'information disponible à l'échelle locale. Il s'agit de répertorier les nuisances et les risques aux différentes échelles territoriales, et d'évaluer leurs incidences sur les conditions sociales et environnementales de vie.

L'étude de cas de l'agglomération de Lille qui se situe dans la région Nord-Pas-de-Calais est particulièrement adaptée à l'identification de tels phénomènes, dans la mesure où le développement fondé sur l'industrie, a engendré des dégradations environnementales qui se sont accumulées au cours du temps, jusqu'au moment où le déclin progressif de l'activité industrielle a aussi généré une précarisation sociale. Pour cette étude de cas, nous présentons des recoupements d'informations peu effectués jusqu'à présent entre les données urbaines, sociales, sanitaires et environnementales. L'intérêt est d'établir des correspondances entre les données sur les territoires urbains et les lieux de vie, particulièrement ceux soumis à une dégradation environnementale, avec des données sociales et sanitaires relatives aux conditions de vie des populations résidentes. Concrètement cela suppose d'identifier les héritages à traiter et les tendances d'évolution à surveiller (dont les effets peuvent être dommageables) et d'analyser les facteurs ou les risques de vulnérabilité (des territoires et des populations) au regard des politiques menées et des orientations stratégiques de développement choisies. Il devient alors possible d'ouvrir la réflexion sur les conditions et les moyens par lesquels les collectivités territoriales qui s'engagent dans l'élaboration d'une politique de développement durable peuvent, grâce à cette politique, corriger ou infléchir la formation de ces inégalités et les vulnérabilités qui en sont à l'origine.

La région Nord-Pas-de-Calais s'est engagée depuis quelques années dans une démarche de développement durable. Ses services, en particulier la Direction de la Prospective, du Plan et de l'Evaluation, ont contribué à constituer une information recoupée sur des thématiques,

telles l'équité territoriale et la préservation environnementale, la santé et la précarisation sociale, qui a servi à l'élaboration de plusieurs documents, tels que l'*Agenda 21 régional* et l'*Atlas régional du développement durable*. Ces documents publiés récemment représentent un effort important pour mettre en correspondance des données inhabituellement croisées. L'atlas met en perspective « des données publiques qui illustrent les corrélations fortes entre les phénomènes sociaux, environnementaux et économiques, et les conséquences dans le temps des actions publiques et privées »²⁸. Certaines situations de cumul d'inégalités sociales et environnementales sur des districts assez larges sont mises en évidence au regard des politiques publiques et incitatives menées. Nos recherches documentaires, à l'échelle locale, nous ont permis de compléter ces données par celles de l'agence de développement et d'urbanisme, de Lille Métropole communauté urbaine, de l'ORS (Observatoire Régional de la Santé), de la Ville de Lille et de l'IFEN.

L'entrecroisement de ces sources d'information, répertoriées par territoires a mis en évidence des corrélations entre l'héritage urbain, les vulnérabilités environnementales et sociales, qui sont révélatrices de certains effets de cumul à l'origine des inégalités écologiques. L'analyse révèle deux corrélations principales à l'échelle de la région et du territoire de Lille métropole :

- une corrélation entre une forte densité urbaine, un héritage industriel, une vulnérabilité sociale et environnementale,
- une corrélation entre un habitat dégradé ou sur-occupé, une fragilisation sociale, une relégation urbaine et une vulnérabilité sur le plan de la santé.

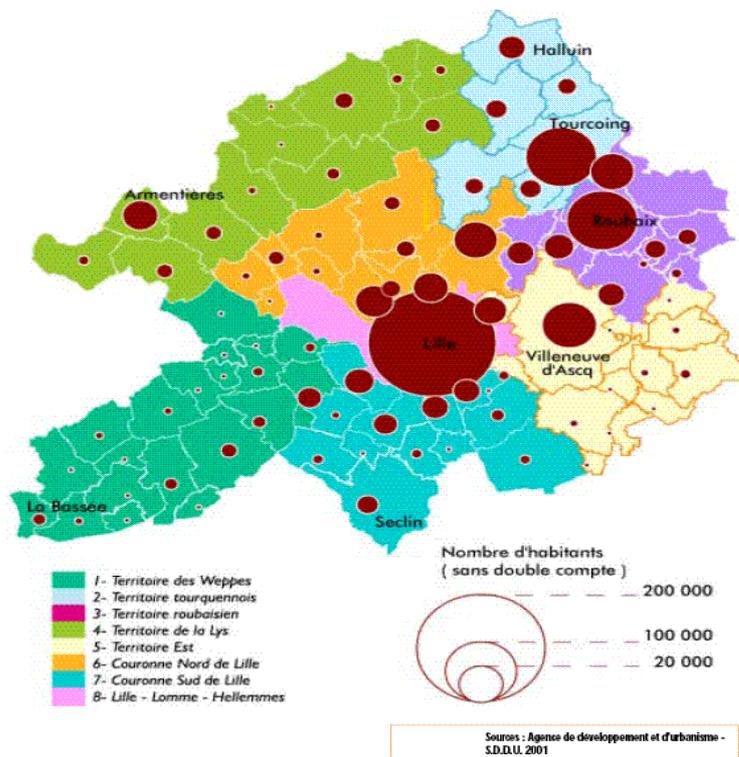
II – 2.1 : Une corrélation entre densité urbaine, héritage industriel, vulnérabilité sociale et environnementale

Les documents recueillis permettent de brosser un premier panorama sur l'entrecroisement des fragilisations urbaines, sociales et environnementales. Le Nord-Pas-de-Calais et la communauté urbaine de Lille Métropole présentent un visage contrasté. Ces territoires se caractérisent par une urbanisation multipolaire et dense dans laquelle les centres urbains (Lille, Roubaix, Tourcoing...) ont été des berceaux de l'industrie manufacturière et des comptoirs de commerce. Les villes, en s'étendant autour de ces pôles de commerce et d'industrie, se sont bâties en réseaux de villes denses et interconnectées. La région et l'agglomération de Lille sont fortement marquées par une urbanisation en nappe où des pôles urbains s'étendent les uns à côté des autres sans pour autant constituer des centres entourés de leur auréole périurbaine, ce qui explique que les densités de population y soient fortes. La métropole lilloise représente plus d'un quart de la population régionale.

²⁸ Viveret P. (préface), 2003, *Atlas régional du développement durable Nord-Pas-de-Calais*, Editions de l'Aube, page 9.

Une région urbaine très dense

Population par commune, en 1999



L'agglomération de Lille s'inscrit dans une région urbaine plus vaste dont les espaces urbains principaux s'étendent sur l'ancien bassin minier, de Béthune à Valenciennes, auxquels s'ajoutent quatre pôles principaux : Maubeuge, Saint Omer, Calais et Dunkerque.

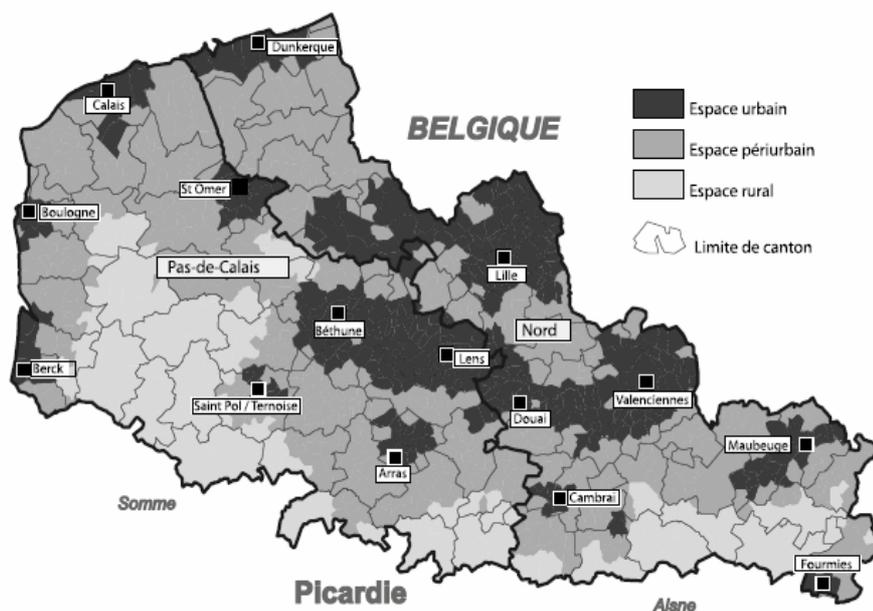


Figure B.1 – La région Nord-Pas-de-Calais : espaces urbain, péri-urbain et rural

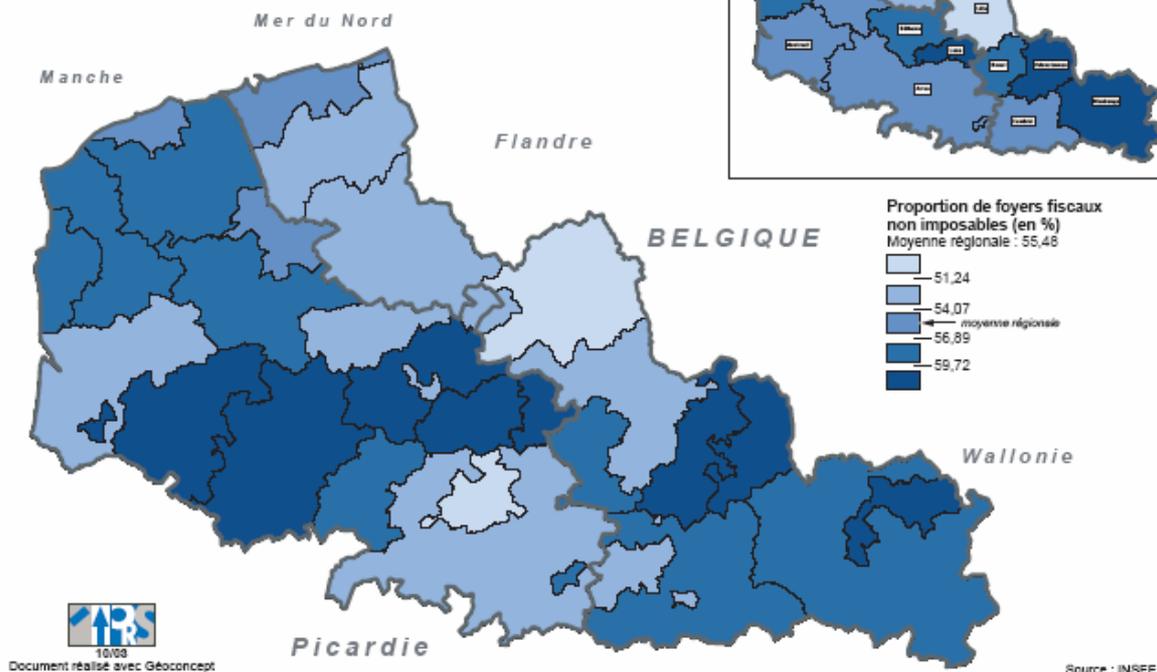
Les territoires les plus denses sont les anciens comptoirs de l'industrie et du commerce, ceux du bassin minier, de l'agglomération de Lille, de Calais et de Dunkerque. Ce sont aussi ceux où les contrastes sociaux sont les plus saisissants, et les vulnérabilités environnementales les plus importantes. Les arrondissements de Lens, Lille, Valenciennes, Calais, et Béthune sont les arrondissements qui détiennent, par rapport à leur population totale, la part la plus importante de personnes vivant dans un pôle urbain : de 81,7 % (Béthune) à près de 100 % (Lens). Ce sont aussi les territoires les plus densément peuplés, particulièrement Lille avec 1 344 habitants/Km² et Lens qui compte 1 174 habitants/Km² et qui se démarquent très nettement des autres.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, le cumul entre les fragilisations sociales et environnementales est le plus criant dans l'ancien bassin minier, en particulier les deux territoires de Béthune et Lens (voir les cartes ci-dessous). En 2001, plus de la moitié (55,7 %) des foyers fiscaux de la région n'étaient pas imposables. Au regard des statistiques des allocations familiales pour l'année 2002, la part de la population concernée par ces allocations est de 52,5 %. Au niveau régional, 23,8 % des allocataires ont perçu en 2002 des minima sociaux. Dans ces districts, le revenu net imposable moyen annuel est faible (12 000 euros en 2002).

Une fragilisation sociale

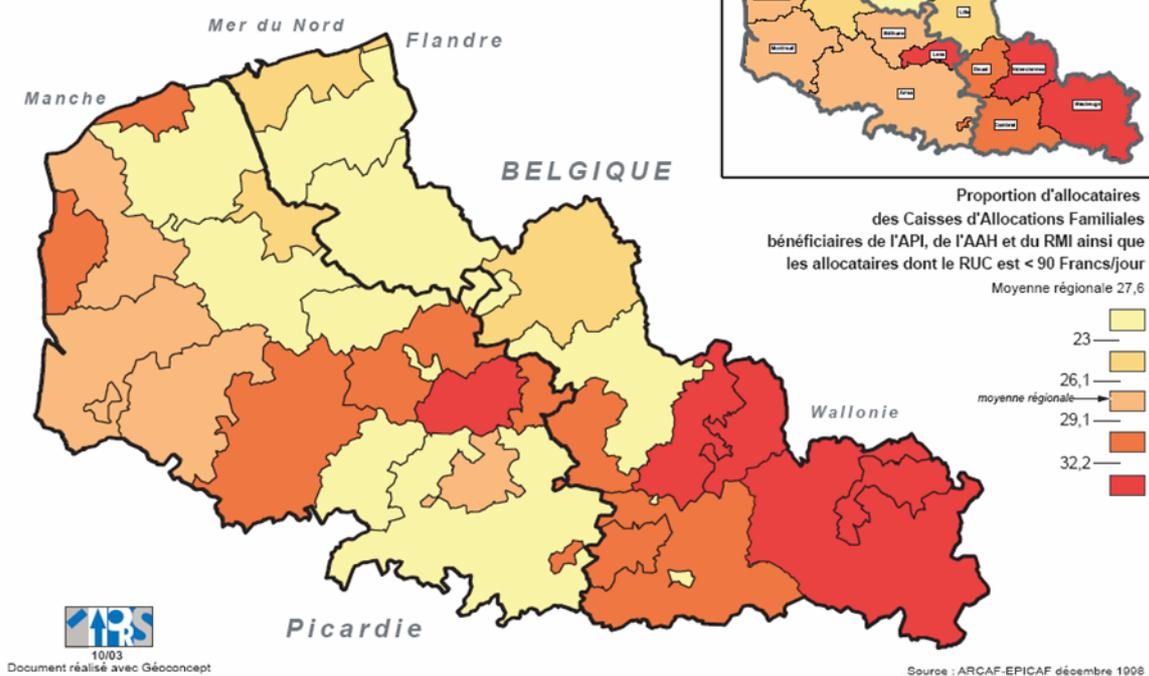
Proportion de foyers non imposables

Santé - Précarité (PRAPS)
Les foyers fiscaux non imposables
par intercommunalités en 2000



Proportion des allocataires sociaux

Santé - Précarité (PRAPS)
Population en situation difficile
par intercommunalités



Proportion de chômeurs et d'actifs ayant un emploi précaire

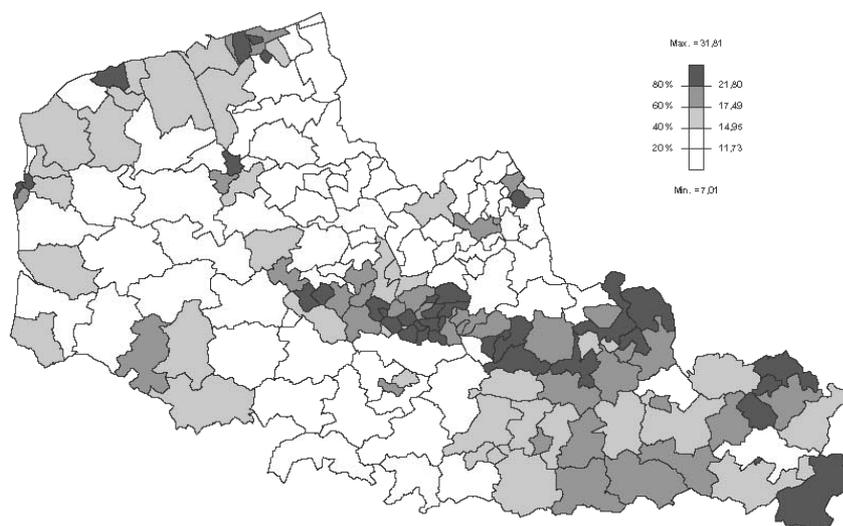


Figure 1.3 – Carte de la proportion de chômeurs parmi les actifs en 1999 (%)

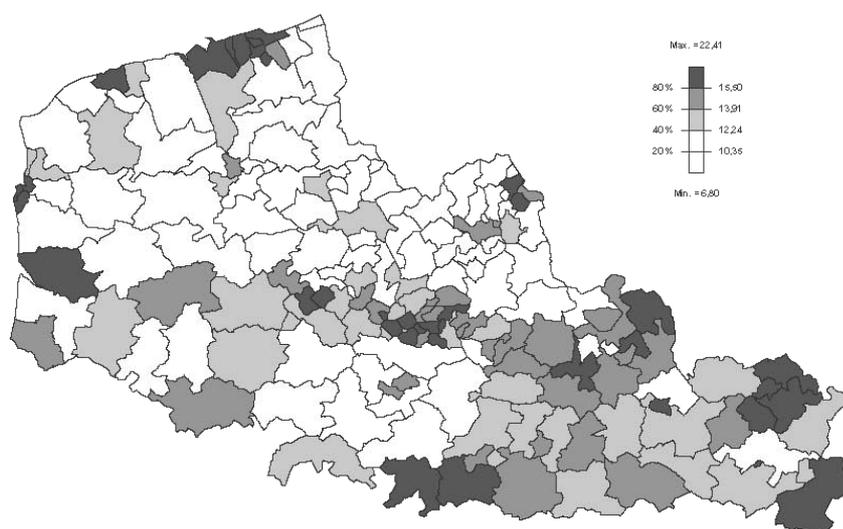


Figure 1.4 – Carte de la proportion d'actifs ayant un emploi précaire en 1999 (%)

Si l'on croise ces données sur la fragilisation sociale avec des indicateurs de vulnérabilité environnementale, on observe certaines correspondances. Les cartes montrent une corrélation entre les territoires qui concentrent les populations socialement les plus précarisées et les

districts à forte densité industrielle et démographique marqués par de multiples pollutions et risques environnementaux. Les pollutions les plus présentes sont les pollutions des sols, de l'eau et de l'air, comme nous allons l'analyser dans les pages qui suivent. Aux pollutions héritées de l'activité industrielle passée qui se sont sédimentées dans les sols et l'eau souterraine, viennent s'ajouter des pollutions plus récentes liées au trafic automobile. Des éléments caractéristiques du cadre de vie, en particulier les conditions de logements, comportent aussi des risques pour les résidents de ces territoires, auxquels s'ajoute un risque industriel et technologique toujours important, du fait de la présence de nombreux sites industriels considérés comme dangereux. Nous concluons cette partie par une première présentation des données concernant le rapport entre l'environnement et la santé qui fera l'objet d'une investigation ultérieure intégrée à nos travaux pour le MEDD.

Des territoires qui cumulent une fragilisation sociale et une vulnérabilité environnementale

Les territoires les plus fragilisés socialement sont ceux du bassin minier, de Béthune à Valenciennes, de Calais et de dunkerque, qui sont aussi les zones qui pâtissent le plus d'un héritage industriel et minier. L'agglomération de Lille est plus contrastée : elle comporte plus de riches, mais aussi proportionnellement plus de pauvres, plus de zones remarquables et protégées sur le plan environnemental, mais aussi plus de sites industriels à risque et de sols pollués en milieu urbain. Les cartes présentées ci-dessous en petit format côte à côte mettent en exergue ce point.

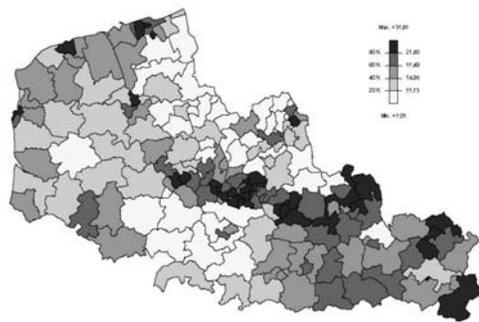


Figure 1.3 – Carte de la proportion de chômeurs parmi les actifs en 1999 (%)

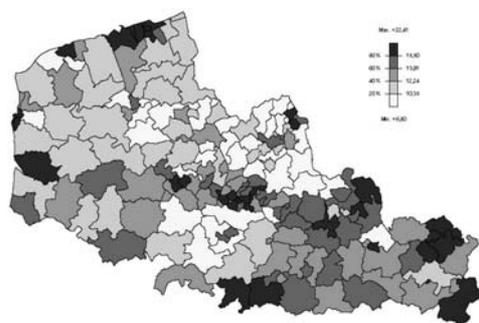
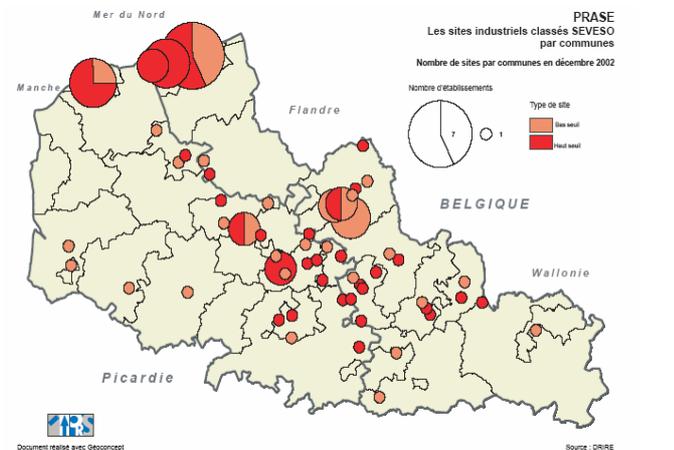
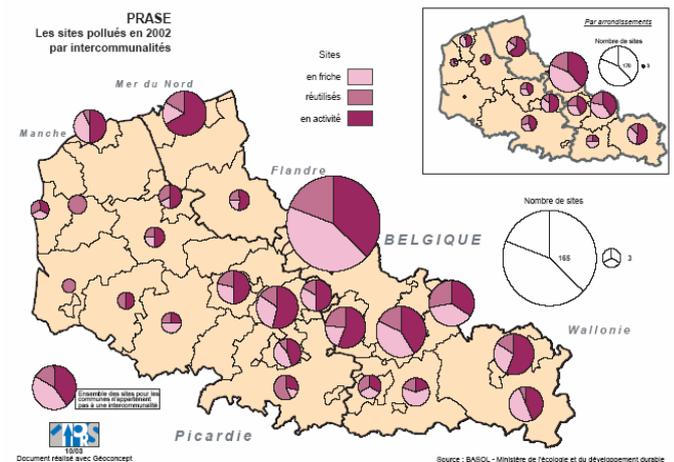


Figure 1.4 – Carte de la proportion d'actifs ayant un emploi précaire en 1999 (%)



Les sites dont les sols et l'eau sont pollués

Les sites pollués, c'est-à-dire les sites où le sol ou les eaux souterraines ont été pollués par d'anciens dépôts de déchets ou par des infiltrations de substances polluantes, sont nombreux dans la région en raison de son histoire industrielle et minière. En 2002, la région comptait 483 sites pollués (dont les trois quarts dans le Nord), soit 14% du nombre total national. Dans le département du Nord, la DRIRE a répertorié 374 sites pollués dont 159 étaient encore en activité (soit 42 %), 143 étaient en friche (soit 38 %) et 72 étaient réutilisés (soit 20 %). Dans le Pas-de-Calais, parmi les 109 sites pollués recensés, 49 étaient en activité (45 %), 34 étaient en friche (31 %) et 26 étaient réutilisés (24 %). La région Nord – Pas-de-Calais fait partie des 4 régions concentrant le plus d'établissements classés Seveso seuil haut avec la Haute Normandie, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la région Rhône Alpes. En 2003, 44 établissements sont considérés comme Seveso seuil haut et 34 comme seuil bas. Les établissements seuil haut se concentrent surtout sur le Littoral et dans le Bassin minier, et les sites SEVESO seuil bas se trouvent essentiellement dans l'arrondissement de Lille et le sud de la région où sont localisées des industries agroalimentaires.

Les services déconcentrés de l'Etat mènent des actions curatives sur les sols effectivement pollués ou préventives sur les sols pouvant être pollués par une activité en fonctionnement. L'inventaire Basol qui répertorie les sites sur lesquels une action publique est menée, est en évolution constante²⁹. D'après le recensement des sites par la DRIRE, en 2001, 83 présentaient un impact de pollution avéré (18 % du total)³⁰, et pour 64 sites, les conséquences portaient principalement sur les eaux souterraines. Le recensement des anciens sites de décharges ou d'activités industrielles s'opère grâce à une base de données nationale gérée par le BRGM. Ces sites ne présentent plus de risques avérés, mais si des constructions ou des travaux venaient à y être entrepris sans précaution particulière, des impacts défavorables pourraient survenir sur les futurs résidents, d'où l'importance à accorder au diagnostic des sols.

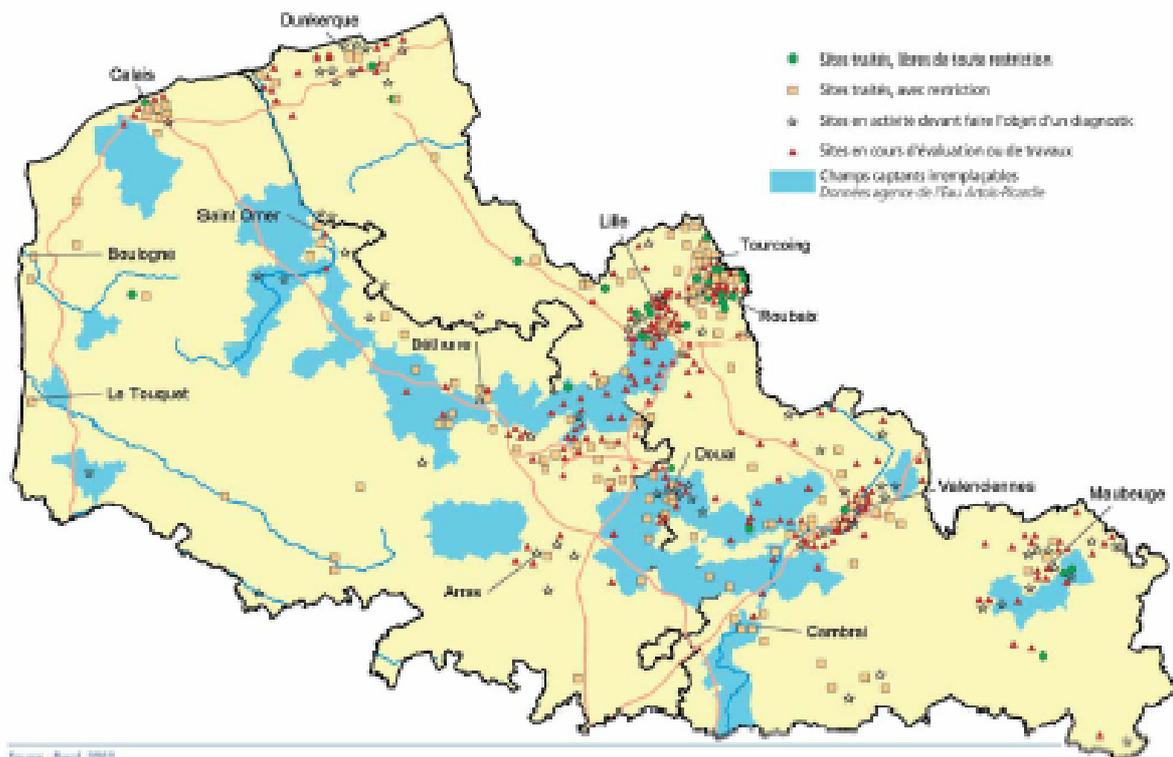
Dans le Nord - Pas-de-Calais, l'Établissement public foncier (EPF) assure la maîtrise d'ouvrage du recensement qui regroupait environ 12 000 sites en 2001. De cet inventaire, il ressort les points suivants :

- les dépôts de liquides inflammables, la desserte de carburants, les garages et stations-service représentent 27% des sites pollués ;
- les sites historiques sont concentrés dans les agglomérations avec 407 sites à Tourcoing, 754 sites à Roubaix, 240 sites à Valenciennes, 211 sites à Douai, 313 sites à Calais et 1358 sites à Lille.

²⁹ Les sites sont introduits dans la base à partir du moment où l'inspection des installations classées dispose d'éléments techniques et administratifs. Il convient également de remarquer que font partie de cet inventaire aussi bien des sites pollués par des fuites de stations-service que des sites d'usines chimiques de grande importance ayant laissé durablement leur empreinte dans les sols.

³⁰ Drire Nord - Pas-de-Calais, 2002, *L'industrie au regard de l'environnement*, Douai, 265 p.

Les sols pollués - Situation technique en 2002



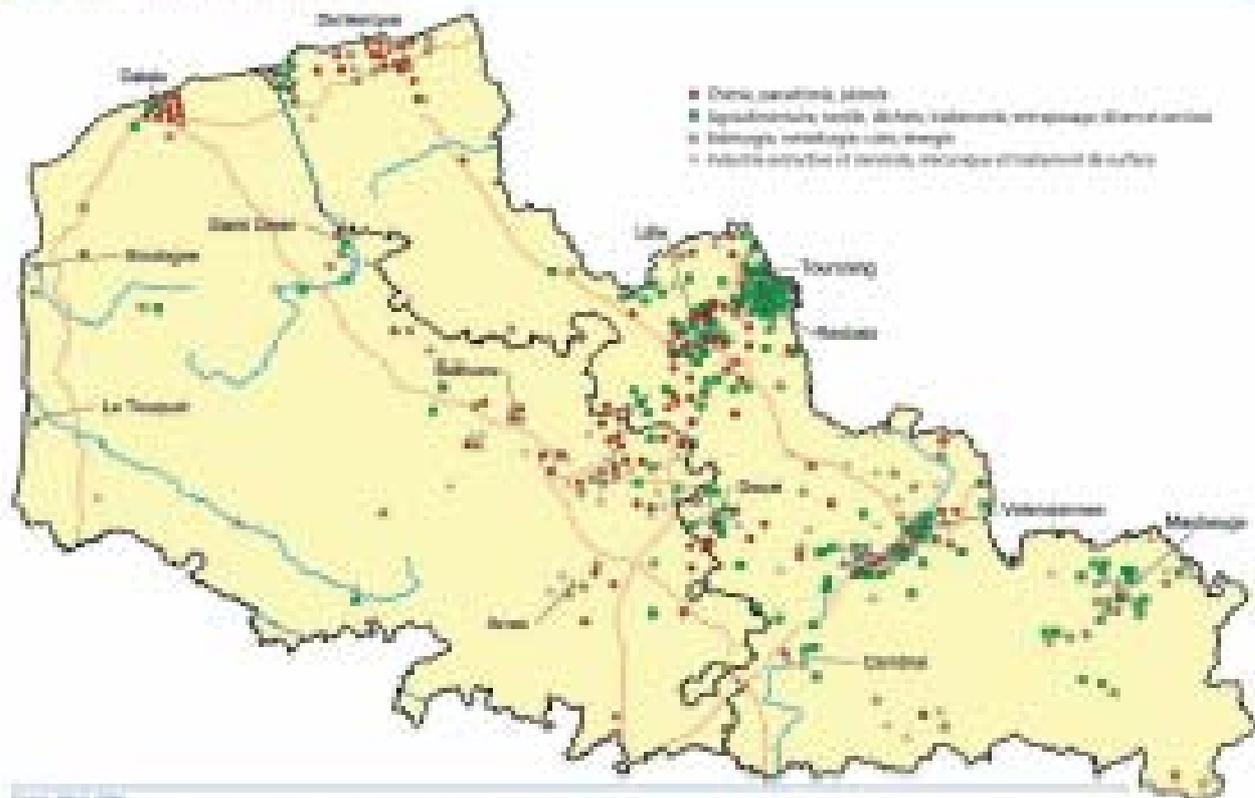
Source : Aard, 2002

L'ENVIRONNEMENT EN NORD - PAS-DE-CALAIS

89

LES PROJETS NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

Les sols pollués - Type d'activité en 2002

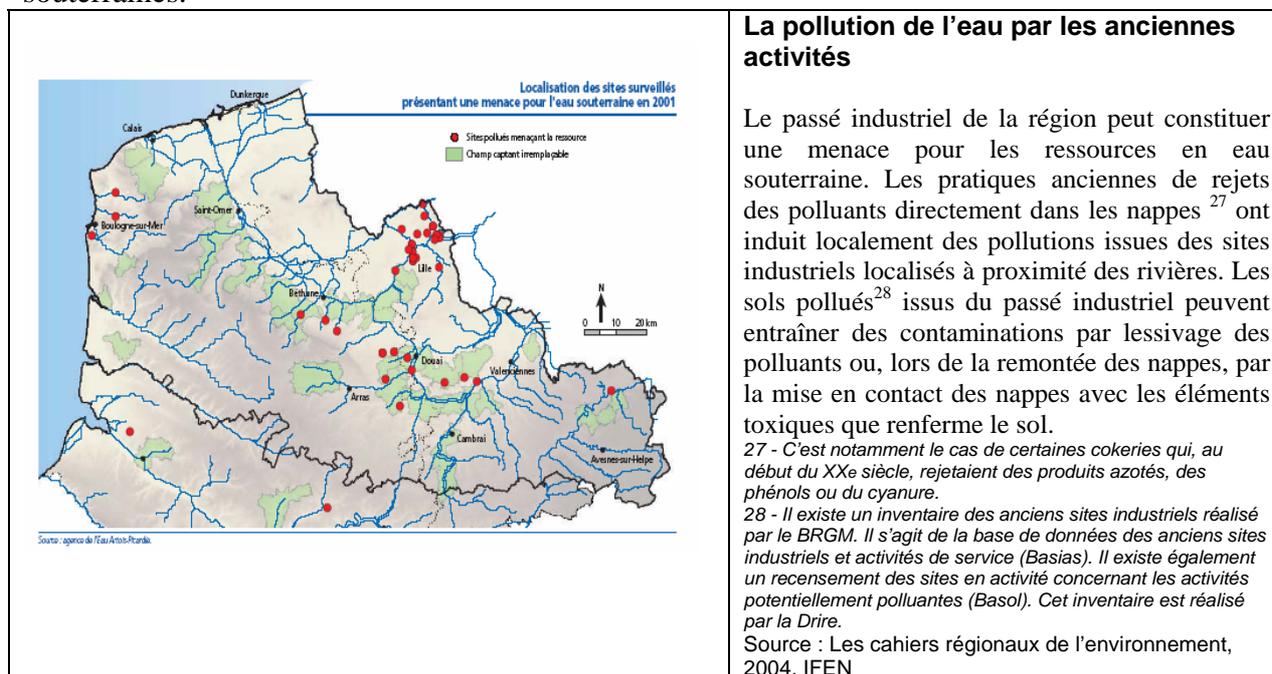


Source : Aard, 2002

En 2002, 1 889 établissements étaient soumis à autorisation de l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement et 1 010 établissements étaient soumis à la taxe générale sur les activités polluantes. Le Ministère de l'Écologie et du Développement durable considère qu'un site pollué est un site qui, du fait d'anciens dépôts de déchets ou d'infiltration de substances polluantes, présente une pollution susceptible de provoquer une nuisance ou un risque pérenne pour les personnes ou l'environnement. Ces situations sont souvent dues à d'anciennes pratiques sommaires d'élimination des déchets, mais aussi à des fuites ou des épandages de produits chimiques, accidentels ou non. Il existe également, autour de certains sites, des contaminations dues à des retombées de rejets atmosphériques accumulés au cours des années voire des décennies. A Dunkerque, Lens, Calais, plus de 50 % des sites pollués sont en activité, par contre, dans l'arrondissement de Lille, seulement 38 % d'entre eux le sont encore. La directive européenne dite Seveso de 1982 demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Depuis 1999, elle est remplacée par la directive appelée Seveso II. Elle vise les établissements où sont présentes des substances dangereuses. Aux côtés de secteurs industriels traditionnellement générateurs de risques, (chimie, pétrochimie, nucléaire, raffinage pétrolier, dépôts d'hydrocarbures...), entrent par exemple dans le champ de ce recensement, des usines métallurgiques, des industries agro-alimentaires telles des sucreries ou des distilleries.

La pollution de l'eau souterraine

L'héritage industriel de la région a aussi des conséquences sur la qualité des eaux souterraines.



La pollution de l'air et ses conséquences sur la santé

En ce qui concerne la pollution de l'air, les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), qui ont pour origine principale les centrales thermiques et certaines industries, sont particulièrement importantes dans les deux districts de Lens et de Béthune. Or « la concentration de ces polluants coïncide avec le développement de maladies respiratoires ou liées aux bronches »

(voir cartes ci-dessous). Ces districts sont aussi ceux où l'on trouve de très fortes concentrations de CO₂. Dans la région, ces concentrations sont dues pour près de 50 % à l'activité sidérurgique et industrielle, pour 25 % au secteur résidentiel et pour 20% au transport (chiffres de la Région, 2001). Parallèlement, les restructurations industrielles ont provoqué une augmentation du trafic routier. Ce fait se vérifie en milieu urbain par une baisse des pollutions issues de l'activité industrielle, une augmentation des pollutions dues aux rejets des dioxydes d'azote (dont plus de la moitié a pour origine les transports) et aux taux d'ozone dans l'air (*Atlas régional*, p. 48). Ces différentes pollutions de l'air notamment ont des conséquences sur la santé qui commencent à être répertoriées par les associations pour la qualité de l'air.

LES PRINCIPAUX POLLUANTS ATMOSPHÉRIQUES ET LEURS EFFETS SUR LA SANTE

•Dioxyde de soufre (SO₂)

Origine : combustibles fossiles contenant du soufre (fiouls, charbon) ;

pollutions générées : en présence d'humidité, il forme de l'acide sulfurique qui contribue aux pluies acides et à la dégradation de la pierre ou des monuments ;

effets sur la santé : gaz irritant, il provoque des troubles respiratoires.

•Oxydes d'azote (NO_x)

Origine : véhicules et installations de combustion. La généralisation du pot catalytique permet une diminution des émissions des véhicules ;

pollutions générées : contribue à la formation d'ozone troposphérique et de pluies acides ;

effets sur la santé : troubles respiratoires.

•Composés organiques volatils (COV)

Origine: hydrocarbures, composés organiques, solvants

pollutions générées: contribue à la formation d'ozone troposphérique;

effets sur la santé : gêne olfactive, troubles respiratoires, risques de cancers.

•Plomb (Pb)

Origine : hydrocarbure, industries ;

effets sur la santé : toxique neurologique, hématologique et rénal.

•Ozone (O₃)

Origine : résultat de la transformation photochimique de certains polluants dans l'atmosphère (NO₃ et COV) sous l'effet des rayons ultraviolets ;

pollutions générées : épisodes photochimiques ou pics d'ozone, et effet de serre,

effets sur la santé : troubles respiratoires, irritations oculaires, altération pulmonaire.

•Particules en suspension ou poussières

Origine : véhicules, combustion industrielle ou ménagère, incinération ;

pollutions générées : substances organiques ou minérales d'origine naturelle ou humaine

effets sur la santé : troubles respiratoires, risques de cancers et de mutations génétiques.

•Monoxyde de carbone (CO)

Origine : combustion incomplète de combustibles et carburants ;

pollutions générées : pluies acides, effet de serre ;

effets sur la santé : conduit à un manque d'oxygénation du système nerveux, du cœur, des vaisseaux sanguins, intoxication chronique avec céphalées, vertiges, asthénie, vomissements, mortel en cas d'exposition intense.

•Acide chlorhydrique (HCl)

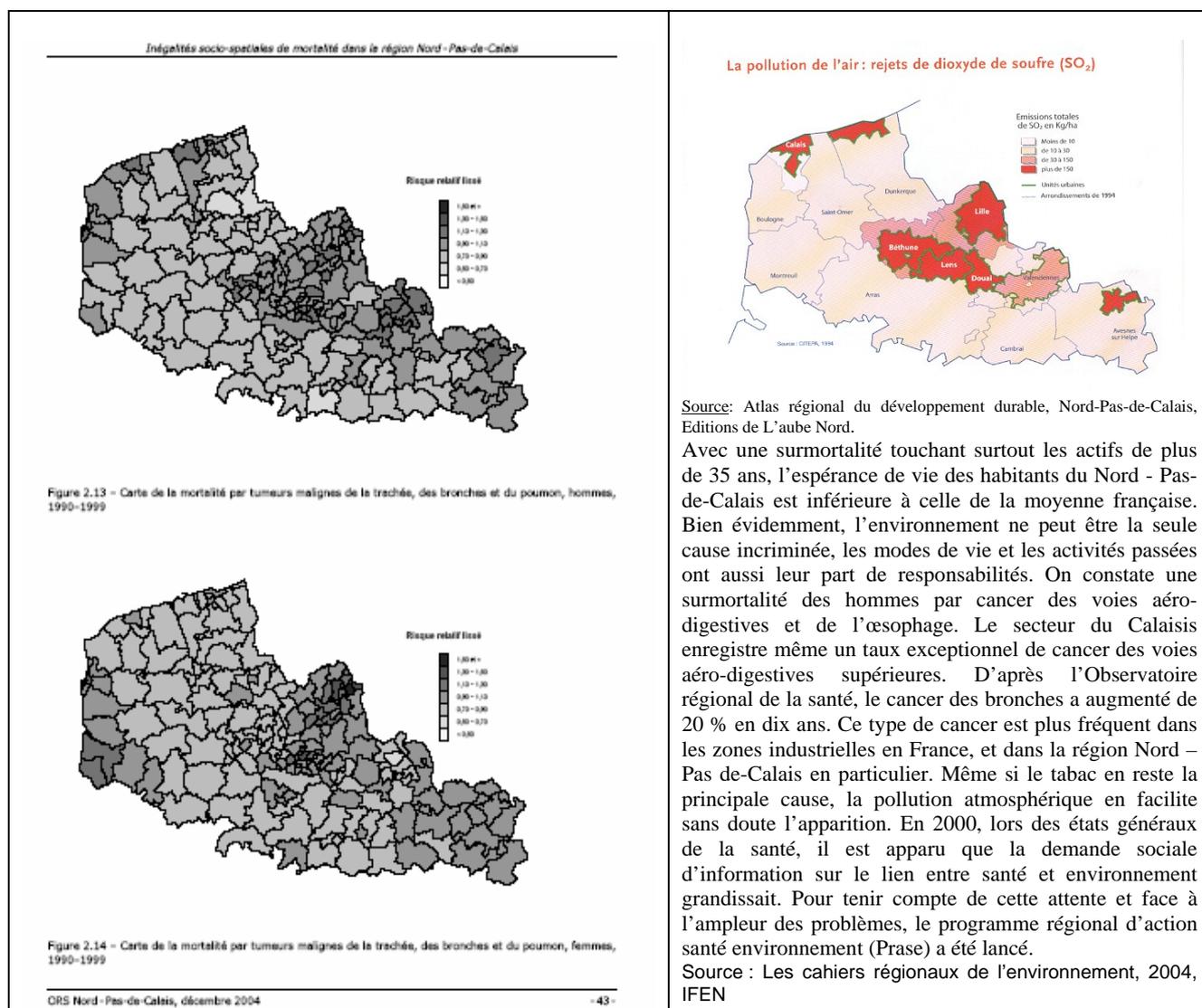
Origine : incinération des ordures ménagères, combustion du charbon et rejet de certaines unités industrielles ;

pollutions générées : acidité de l'atmosphère ;

effets sur la santé : irritation des muqueuses, des yeux et des voies respiratoires.

Source ASPA (Association strasbourgeoise de Surveillance et de protection contre la qualité de l'Air)

Quel lien entre santé et qualité de l'air ?



Santé et environnement

Les conséquences sur la santé des sites encore en activité sont parfois perceptibles après plusieurs années ou décennies d'exposition. Ces dernières années, le Nord-Pas-de-Calais a connu bon nombre de cas d'exposition qui ont des conséquences directes et dommageables sur la santé. La Presse s'est faite le relais de plusieurs incidents, tels les problèmes de santé générés par la légionellose et les poussières de plomb émises par l'entreprise Metaleurop.

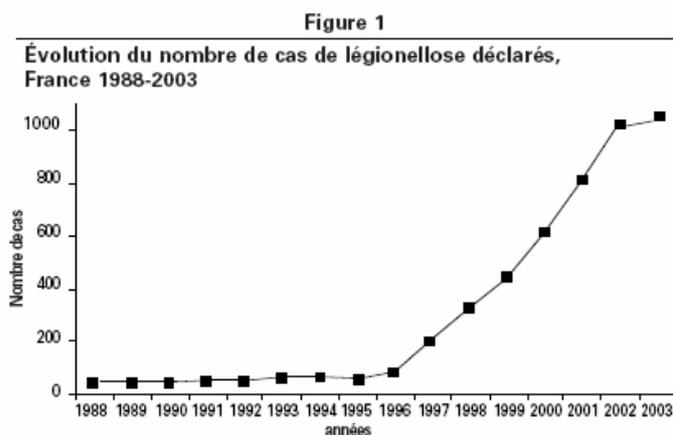
Poussières de plomb et saturnisme

Les risques occasionnés par la société Metaleurop à Noyelles-Godault, dont les émissions de plomb ont imprégné les sols des cinq communes situées autour du site, ont pu être évalués. Différentes études ont été réalisées afin de dépister les cas de saturnisme infantile dans les cinq communes situées autour de Noyelles-Godault. Une première étude, effectuée en 1994-1995 par l'Observatoire régional de la santé (ORS) auprès de 621 enfants 3 de moins de six ans, révélait des taux de plombémie supérieurs à 100 µg de plomb par litre de sang (valeur

guide : 100 µg/l pour une moyenne française de 34 µg/l) chez 13 % d'entre eux. Cette proportion atteignait 24 % parmi les enfants résidant à moins de 1 km du site. Un second programme de dépistage étendu aux cinq communes avoisinant l'usine a fait le même constat : sur 270 enfants dépistés, 10% avaient une plombémie supérieure ou égale à 100 µg/l ; ce taux grimpe à 31 % chez les enfants d'Evin-Malmaison (la commune la plus proche). Une plombémie comprise entre 100 et 400 µg/l entraîne des troubles du développement psychomoteur ou intellectuel et des troubles du comportement chez l'enfant³¹.

La légionellose

Une autre source de pollution de l'air qui a eu des conséquences sur la santé ces dernières années est la légionellose. Une enquête effectuée par l'institut de veille sanitaire, en 2002, a recensé un total de 1 429 cas de légionellose, identifiant ainsi que 408 cas diagnostiqués n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration obligatoire. Il faut rappeler l'importance de la recherche systématique d'exposition à risque pour chaque cas. Cette recherche effectuée par les DDASS permet d'une part de détecter des suspicions de cas groupés par la comparaison avec les données relatives à d'autres cas, et également de mettre en place les enquêtes environnementales pour identifier des zones et expositions à risque. Même si ces enquêtes ne permettent pas toujours d'identifier la source de contamination, elles permettent la mise en place de mesures de contrôles et de prévention et la sensibilisation des partenaires locaux. Depuis 1998, les épidémies successives et plus particulièrement la dernière survenue dans la région du Pas-de-Calais, ont bien montré le risque lié aux tours aéro-réfrigérantes (Tar). A la suite de cette dernière épidémie, et dans le but de renforcer la prévention du risque lié aux légionelles, une nouvelle circulaire a été diffusée fin février 2004 demandant le recensement, par les services de l'Etat dans chaque département, des tours aéro-réfrigérantes par voie humide. La déclaration obligatoire recueille l'information sur le département de domicile des cas et pour 50 % seulement une information sur les lieux de contamination est rapportée. La surveillance de la légionellose a été améliorée depuis 1997, mais des renforcements sont encore nécessaires afin d'améliorer son exhaustivité, d'identifier plus précocement les cas et de mettre en place le plus rapidement possible les mesures de prévention adaptées. Le rôle des cliniciens et des biologistes qui diagnostiquent les cas est essentiel et des efforts d'information doivent être faits pour les sensibiliser davantage à l'importance de la déclaration obligatoire³².



³¹ Source : IFEN, 2004, *Les cahiers régionaux de l'environnement*.

³² Christine Campèse, Sophie Jarraud, Bénédicte Decludt, Guy Jacquier, Didier Che, 2004, *Les légionelloses déclarées en France en 2003*, dans BEH, N° 36-37/2004, 07 septembre 2004, Institut de veille sanitaire, Saint-Maurice, et Centre national de référence des Légionelles, Lyon.

Tableau 4

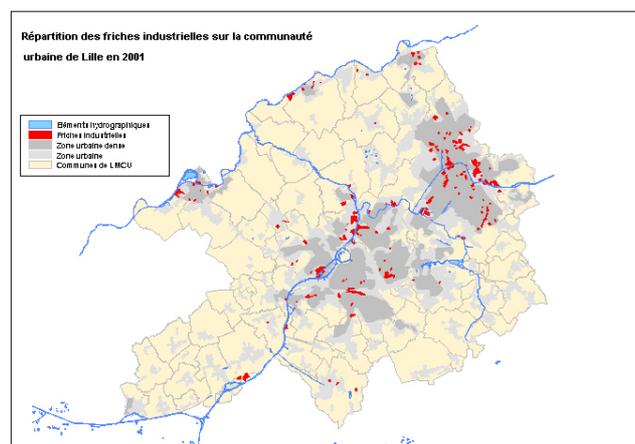
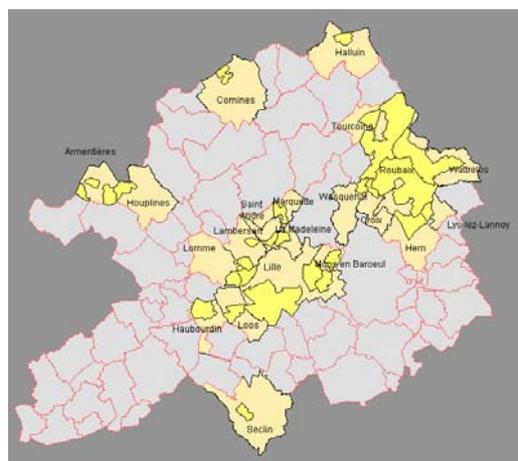
Épisodes des cas groupés de légionellose déclarés en France en 2003					
Lieux et dates	N cas	N décès	N souches cliniques identiques isolées	Source probable	Spécificité de l'épisode
Thermes de Brides-les-Bains (Fin juin)	3	0	0	Thermes	Fermeture temporaire des thermes Mise en place d'une surveillance épidémiologique des curistes à la réouverture
Montpellier (Juillet-août)	31	4	8	Tar d'un établissement dans le centre ville mais Tar non identifiée	15 Tar du centre ville contaminées par légionelles 5/15 Taux des prélèvements > 10 ⁴ UFC/l
Département du Rhône (Début Août)	10	Non documenté	3	Aucune zone de fréquentation commune identifiée	7 cas dans l'agglomération de Lyon dont 3 cas avec souches cliniques et profil identique
Poitiers (Août)	24	0	7	Tar d'un établissement situé dans le sud-est de la ville	Aucun décès
Le Havre (Août-Septembre)	5	Non documenté	0	Aucune zone de fréquentation commune identifiée	Inventaire non exhaustif des Tar de la ville
Département de la Haute-Savoie (Début Septembre)	5	1	0	Aucune zone de fréquentation commune identifiée	Personnes jeunes 34 à 46 ans
Paris 15 ^e (Mi-Octobre)	7	Non documenté	0	Tar non identifiée	Aucune souche clinique isolée. 3 Tar > 10 ⁴ UFC/l
Pas-de-Calais (Novembre 2003-Janvier 2004)	86	17	23	Tar d'une entreprise industrielle	Episode exceptionnel : nombre de cas, dispersion géographique importante, épisode pendant 10 semaines

Une agglomération de Lille encore exposée à des nuisances et des risques environnementaux

Si l'on recoupe les données socio-urbaines avec les données environnementales, à une échelle plus fine, celle de la communauté urbaine de Lille, on voit apparaître des corrélations similaires à celles observées à l'échelle régionale. Les atteintes portées à l'environnement urbain de proximité ont particulièrement été constatées dans les quartiers faubouriens en difficulté socio-économique. Les quartiers les plus touchés sont situés dans les quartiers centraux et prioritaires de Lille-Hellemmes-Lomme, Roubaix et Tourcoing. Ce sont des quartiers où il existe encore de nombreuses friches urbaines souvent polluées, pour la majorité d'entre elles situées au cœur du tissu urbain dense existant, comme nous l'avons déjà signalé.

Des friches industrielles en milieu urbain qui sont souvent situées sur les territoires prioritaires du renouvellement urbain

Les territoires prioritaires du renouvellement urbain de LMCU sont dénommés « ville renouvelée »³³

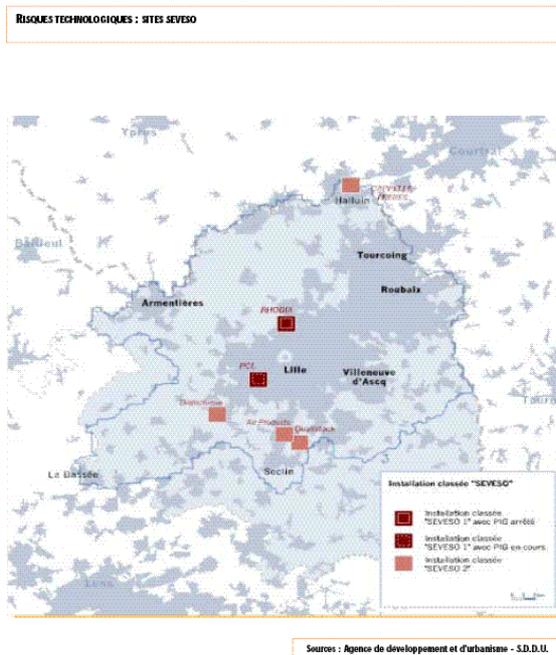


³³ Source LMCU. Les territoires « ville renouvelée » bénéficient d'une intervention prioritaire de la puissance publique parce qu'ils subissent des fragilisations sociales, environnementales, économiques et urbaines par rapport au reste du territoire.

La superposition de ces deux cartes permet de constater que globalement les friches industrielles du territoire communautaire se trouvent sur les territoires prioritaires socialement fragilisés du renouvellement urbain. La Communauté Urbaine de Lille, par son passé industriel, reste marquée par la forte présence de risques environnementaux, nuisances et pollution. Si en plus des sites SEVESO (voir carte ci-dessous), cinq installations classées ont été repérées dans le PLU en raison du risque d'explosion qu'elles représentent, l'environnement souffre de cette présence industrielle. La qualité des sols, de l'air et de l'eau s'en voit fortement dégradée. Le PLU recense deux types de sites pollués : les sites dont la pollution n'est pas figée et qui peuvent évoluer (au nombre de 38), et les sites pollués « confinés » qu'il n'est pas possible de traiter, et qui sont au nombre de six.

Cette pollution touche des sites en activité, situés souvent en milieu urbain dense. Ces sites sont concentrés dans les bassins industriels de la métropole : Lille, Roubaix, Tourcoing, Watrelos et la vallée de la Lys.

Les données environnementales montrent que les communes « industrielles » sont particulièrement concernées par des risques. Par exemple, le document des « obligations diverses, sites protégés ou à risques » du 8 octobre 2004 associé au PLU communautaire précise que certaines communes du Sud de Lille telles que Haubourdin, Loos, Fretin, Emmerin, sont celles concernées par des risques technologiques liés à la présence de sites SEVESO (seuil haut pour Loos notamment) et d'anciennes décharges de résidus industriels ou urbains. Dans la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq plus située à l'Est de Lille, un permis de démolir a été instauré à la demande de la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) sur la zone liée au site de l'ancienne usine chimique Rhône-Poulenc et au titre des motifs d'ordre écologique. En ce qui concerne les risques naturels majeurs, particulièrement ceux liés aux mouvements de terrain et aux cavités souterraines, douze communes situées aussi au sud de la métropole sont touchées par ce risque dont Loos, Seclin, et plus à l'Est Villeneuve d'Ascq qui font l'objet d'un arrêté préfectoral.

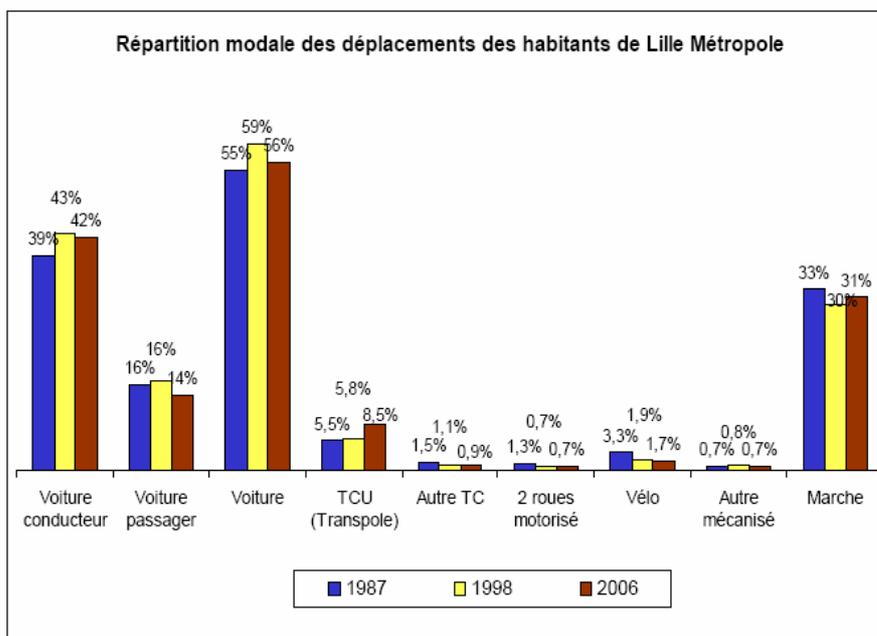


Des nuisances sonores liées aux déplacements automobiles et aux infrastructures de transport

La couronne Sud, déjà soumise au risque industriel, est aussi une zone touchée par les nuisances sonores dues au réseau des voies routières et ferrées. Le classement des voies bruyantes indexé au PLU, approuvé en 2004, montre que des communes sont particulièrement exposées aux bruits de classe 1 (supérieurs à 81 dB) telles Fretin et Haubourdin principalement exposées aux voies SNCF et telle Lesquin exposée aux nuisances autoroutières (traversée par trois autoroutes A1, A22, A27). La ville de Lille, quant à elle, où la place de l'automobile reste importante, se caractérise par de nombreuses voies bruyantes classées 2 (entre 76 et 81 dB) non pas en tissu ouvert, mais en tissu urbain dense (zone U), dans les quartiers d'entrée de ville croisant réseau autoroutier et réseau de voies nationales, et dans les quartiers centraux où les boulevards de la ville sont reliés au réseau de voies départementales.

La densité élevée de la population a permis de contenir l’allongement des déplacements quotidiens mais l’usage de l’automobile reste important par rapport aux transports collectifs. Les enquêtes sur les déplacements des habitants de Lille Métropole³⁴ viennent confirmer la place de l’automobile dans les déplacements quotidiens urbains, même si la part des transports collectifs a augmenté légèrement ces dernières années. En 2006, 56 % des déplacements se font en voiture, 31 % à pied et 9,4 % en transport en commun. Si le nombre total de déplacements en voiture a diminué de 6 % entre 1998 et 2006, leur longueur moyenne a, quant à elle, augmenté de 7 %, ce qui conduit à une stabilisation du trafic automobile dans la métropole. Si l’usage du vélo et des transports collectifs augmentent dans la ville de la Lille, le vélo reste peu utilisé à Roubaix et Tourcoing qui connaissent une forte progression de l’usage des transports en commun. L’usage de la voiture est particulièrement élevé dans les zone périurbaine et au nord-est de la métropole.

Annexe 2 : Evolution de la répartition modale depuis 1987



source : enquêtes sur les déplacements des habitants en Métropole lilloise 1987,1998,2006

Des déplacements routiers dégradant la qualité du cadre de vie

Dans la zone urbaine dense de l’agglomération où les impacts sanitaires de l’automobile sont les plus forts, le nombre journalier de déplacements par personne atteint un niveau record de 3,9. De nombreux déplacements automobiles se réalisent sur des trajets courts, c’est-à-dire les plus polluants. Le faible équipement en automobile des ménages régionaux (74,7 % contre 79,6 % au niveau national) dans cette région marquée par un chômage élevé où les migrations alternantes semblent jouer un rôle d’ajustement sur le marché du travail, est souvent lié à un niveau insuffisant des revenus et participe alors au phénomène d’exclusion sociale. La route est responsable d’une grande part des impacts des transports : les études d’évaluation monétaire montrent qu’environ 90 % des coûts environnementaux des transports sont dus à la route et lorsqu’un voyageur se déplace en France en automobile, il engendre, en moyenne, entre 2,3 et 4,4 fois plus d’impacts environnementaux (pollution de l’air, bruit, effet de serre et accidents) qu’en train. Les poids lourds contribuent en Nord - Pas-de-Calais pour 34 % aux

³⁴ LMCU, Lille Métropole Communauté urbaine, *Enquête sur les déplacements des habitants de Lille Métropole*, 2006, Direction de l’aménagement et du cadre de vie, 17 pages ; Novembre 2006.

coûts de la pollution de l'air, 46 % aux coûts du bruit et 26 % (dont la moitié sur l'autoroute) aux coûts de l'effet de serre dus à la circulation routière. Les voitures particulières contribuent en Nord - Pas-de-Calais pour 54 % aux coûts de la pollution de l'air, 44 % aux coûts du bruit et 59 % (dont la moitié en milieu urbain) aux coûts de l'effet de serre dus à la circulation routière. L'importance des nuisances locales (pollution de l'air et bruit) est, par l'importance de la population urbaine exposée aux émissions du trafic routier, une contrainte forte en matière d'impact sanitaire. Celle-ci est toutefois compensée par la densité de population qui est un atout pour réduire les distances de déplacements et donc les émissions de gaz à effet de serre. Les habitants de la région subissent particulièrement l'effet de la pollution de l'air du transport routier. Ces victimes seraient concentrées dans les aires urbaines denses et plus particulièrement dans l'agglomération lilloise³⁵. Cette agglomération est touchée par une croissance du trafic de transit de marchandises vers l'Europe du nord de 3 % à 9 % par an sur les axes autoroutiers.

De façon globale, les efforts du secteur industriel au cours des dix dernières années, sur la diminution des rejets sont visibles en ce qui concerne les concentrations atmosphériques de dioxyde de soufre (SO₂). Les polluants comme le dioxyde d'azote (NO₂) et l'ozone (O₃), plus caractéristiques du trafic automobile, stagner, voire, pour l'ozone, augmentent depuis une dizaine d'années. Malgré une diminution, les concentrations moyennes restent élevées dans certaines agglomérations comme Valenciennes ou Dunkerque (respectivement 23 et 27 µg/m³ en 2002). Les particules fines, émises principalement par les moteurs diesel et l'industrie, augmentent les signes cliniques chez l'asthmatique mais jouent aussi un rôle sur l'augmentation du nombre de décès par pathologies cardiovasculaires et respiratoires, et le nombre d'affections respiratoires chroniques³⁶.

Parmi les risques évoqués dans l'enquête Baromètre Santé, il s'avère que plus de 7 jeunes sur 10 dans le Nord - Pas-de-Calais craignent le chômage. Il s'agit donc du premier risque craint par les jeunes de la région. La pollution est la seconde crainte la plus citée par les jeunes de la région (56,5 % dont 70 % pour les filles). Les jeunes en France sont moins nombreux à se plaindre de la pollution. En général, les filles craignent plus souvent les risques que les garçons, en particulier, ceux liés aux mauvaises habitudes alimentaires, à l'insécurité, aux nouvelles épidémies et à la pollution de l'air. En ce qui concerne la perception globale qu'a le jeune de son état de santé, la proportion de jeunes qui se déclare « pas bien portant » est plus forte dans le Nord - Pas-de-Calais qu'en France. Ainsi, 20,2 % des garçons et 22,9 % des filles de la région déclarent ne pas se trouver bien portants contre respectivement 7,9 et 11% au niveau national. Au niveau national et concernant leur cadre de vie, 81,3 % des jeunes de 12 à 25 ans déclarent être gênés ("souvent", "parfois" ou "rarement") par le bruit. Les filles s'en plaignent plus souvent (84,6 %) que les garçons (78 %). Dans le Nord - Pas-de-Calais, l'écart entre filles et garçons est plus important : 73,8 % des garçons se plaignent du bruit contre 84,5 % des filles.

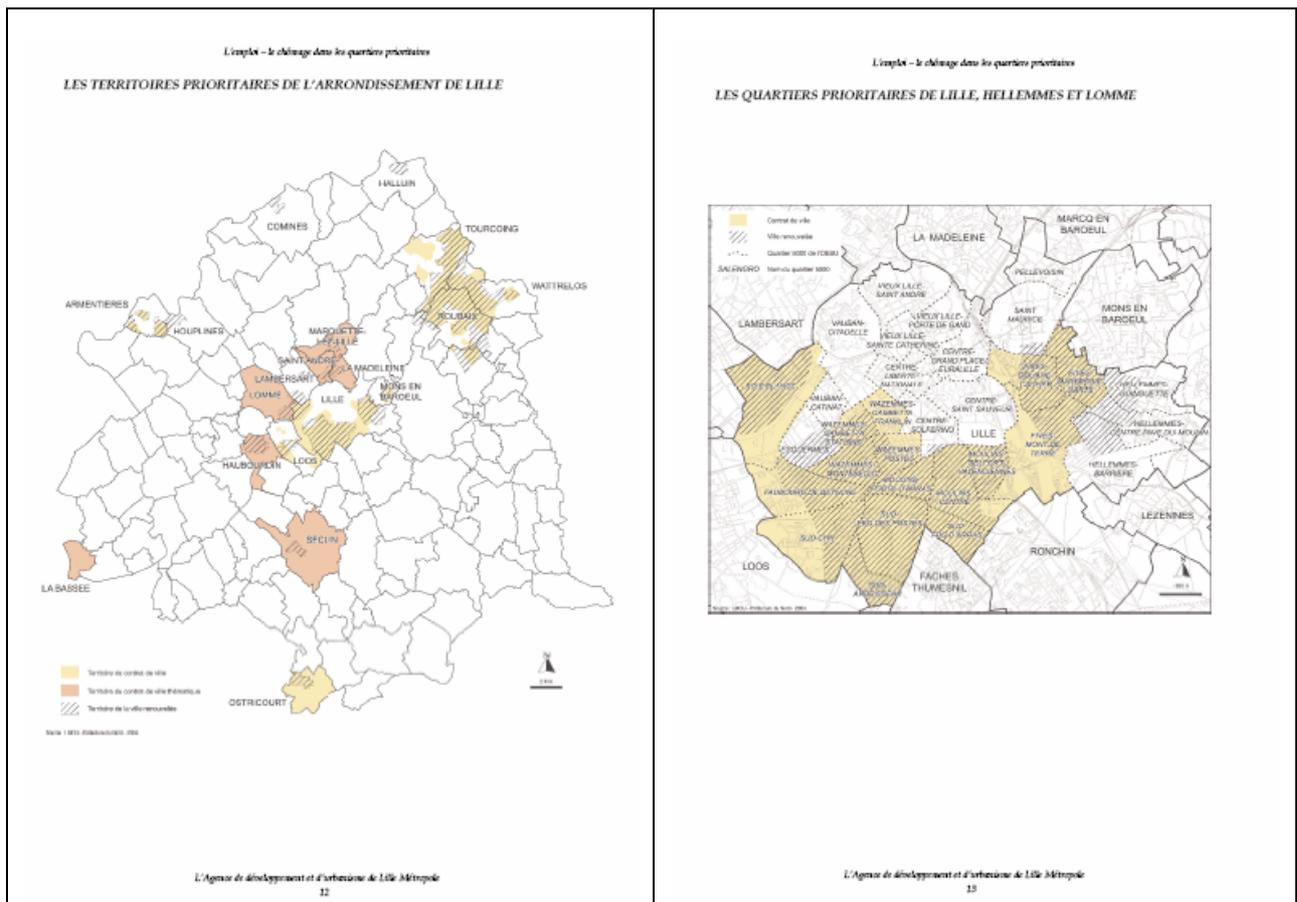
II – 2.2 : Une corrélation entre habitat dégradé ou sur-occupé, fragilisation sociale, relégation urbaine et santé

Les quartiers faubouriens des villes issues du développement industriel comportent une population en difficultés socio-économiques et des logements inconfortables. Les communes de tradition industrielle, telles Roubaix, Wattrelos, Tourcoing et celles du Sud de l'agglomération sont celles où la population ouvrière reste la plus élevée et les revenus

³⁵ IFEN, 2004, *Cahier régional de l'environnement*, pages 107 à 112.

³⁶ Source : PRASE, 2003, *Plan Régional d'Action Santé Environnement*, ORS – DDAS.

moyens les plus faibles. La ville centre de Lille est très contrastée : le rapport entre les plus bas et les plus haut revenus est de 10,5 à Lille. La ville concentre à la fois des cadres et des professions supérieures (dans les quartiers du centre ville, du vieux Lille et Vauban) et des populations extrêmement précarisées (RMistes, demandeurs d'emploi, chômeurs de longue durée) dans les quartiers faubouriens. Les quartiers les plus touchés par le chômage sont les quartiers d'habitat social de Lille, avec un taux de chômage particulièrement élevé de près de 31 % à Lille sud en 2000, et les quartiers faubouriens plus centraux caractérisés par un taux de chômage variant entre 13 % et 20 %. Le chômage de longue durée est plus important dans les quartiers ouvriers. Les ménages aux revenus mensuels les plus faibles (inférieur à 2 000 euros) résident dans les quartiers d'habitat social de la ceinture Sud de Lille. Dans les décennies de l'après-guerre, la croissance urbaine a concerné des pôles plus isolés et excentrés (Armentières, Seclin, Villeneuve d'Ascq...) qui sont aussi fortement industrialisés et concentrent une population défavorisée³⁷. Autre indicateur de précarité, la part des bénéficiaires de la CMU complémentaire parmi la population est particulièrement élevée à Lille. A Lille - Hellemmes - Lomme, elle est de 16,4% (soit 34 852 personnes) en décembre 2004, contre 10,3% dans l'arrondissement. C'est la commune la plus concernée avec Roubaix (30,0%) et Tourcoing (14,6%). Parmi cette population bénéficiaire, la part des ayants droit (enfants, conjoints...) atteint 48,6%. Les acteurs de terrain précisent également que certaines personnes ne font pas valoir leurs droits ; pour exemple, un comptage a montré que le quart des bénéficiaires lillois du RMI ne faisaient pas appel au dispositif CMU-C.



³⁷ Plus récemment, l'expansion urbaine a concerné des communes périurbaines. Les communes les plus aisées sont de petites communes rurales situées à proximité du pôle Lillois dans le territoire Est et la Pévèle. Elles représentent moins de 3 % de la population de l'arrondissement.

Le parc de logements est caractérisé par une forte présence de logements en locatif privé et de petits logements en collectif. Il s'agit notamment de logements de petite taille : deux sur cinq sont composés de une à deux pièces seulement. Les quartiers prioritaires sont caractérisés par :

- des logements locatifs HLM composant plus de 50% des résidences principales des quartiers de Lille Sud - Arbrisseau et Faubourg des Postes, Faubourg de Béthune et Moulins - Belfort - Valenciennes ; ces quartiers étant également concernés par une forte sur-occupation des logements ;
- une composition plus mixte entre locatif privé HLM et propriétaires dans les quartiers de Wazemmes, Moulins et Fives (partie Nord) ;
- de l'habitat ouvrier plus ancien (plus de 60% construits avant 1948) dans les autres quartiers de Fives et Hellemmes ; composés pour moitié de propriétaires ; l'autre moitié étant partagée entre locatif HLM et locatif privé (ce dernier faisant fonction dans certains secteurs d'habitat social de fait)³⁸.

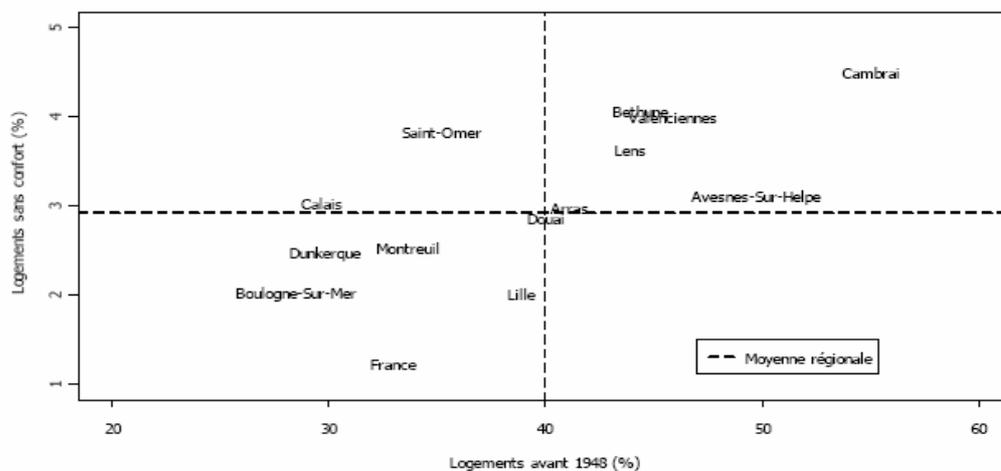
Ces différents quartiers ne sont pas touchés par les mêmes maux. Les quartiers d'habitat social (HLM), fortement précarisés, sont concernés par une forte sur-occupation des logements (de plus de 15 %), logements souvent dégradés mais aux normes de qualité de l'habitat social. Par contre, les quartiers faubouriens mixtes qui comprennent un habitat locatif privé faisant souvent office de parc social de fait et des logements de petite taille occupés par leurs propriétaires, présentent des taux d'inconfort élevés. Si dans l'arrondissement de Lille, 8% (soit 37 700 logements) des résidences principales sont dépourvues d'au moins un élément de confort (baignoire, douche ou WC), le parc HLM est peu concerné par l'inconfort, tandis que le parc privé présente des taux d'inconfort important, même dans le parc de logements des propriétaires occupants (9 %). L'inconfort des logements touche les quartiers faubouriens de Lille et les quartiers ouvriers de Roubaix et Tourcoing. Les territoires de l'agglomération les plus concernés par ce problème, avec plus de 18 % de logements inconfortables, sont les quartiers lillois de la Mairie de Wazemmes-Postes, du centre de Fives et d'Hellemmes, et les quartiers de l'est de l'agglomération tel celui de Moulin à Roubaix, celui de Saint-Pierre de Crois et le Pouys à Wattrelos, et les territoires du sud d'agglomération dans les communes d'Illies, de La Bassée et le nord de Ostricourt³⁹. Un logement inconfortable sur deux est occupé par un propriétaire et quatre logements inconfortables sur cinq ont été construits avant 1949 (soit 30 621 résidences principales)⁴⁰. Les logements dégradés, qui en plus des critères d'inconfort sont aussi concernés par l'absence de chauffage de qualité, c'est-à-dire par un chauffage individuel au pétrole, au charbon ou au bois, représentent 1,2 % (soit 5 540 logements) dans l'arrondissement de Lille. A la différence des logements inconfortables, ces logements dégradés se trouvent essentiellement dans les communes périurbaines de Lille, Roubaix, Wattrelos et Armentières et non dans leurs quartiers faubouriens. Les concentrations de logements dégradés sont les plus importantes dans les territoires du Sud de l'agglomération de Lille (plus de 6 % des résidences principales). Un logement dégradé sur deux est occupé par un propriétaire.

³⁸ Source : Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, *La santé dans les quartiers prioritaires*, décembre 2005, page 5.

³⁹ A l'échelle régionale, c'est dans les arrondissements du Bassin minier (Béthune, Lens) et dans la partie sud-est de la région (Valenciennes, Avesnes-sur-Helpe et Cambrai) que se trouve le pourcentage le plus élevé de personnes vivant dans des logements ne disposant ni de douche ni de baignoire et construits avant 1949. Dans le Hainaut, 4,1 % des personnes vivent dans un logement ne disposant ni de baignoire ni de douche contre 4,1 % dans les arrondissements de Lens et 5 % dans le Bassin de Cambrai.

⁴⁰ Source : Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, *Habitat – Peuplement, Logements et ménages*, Juin 2004.

6-6 Logements construits avant 1948 et logements sans confort dans les arrondissements de la région Nord – Pas-de-Calais, en 1999



Source : INSEE, RGP 1999.

En ce qui concerne la corrélation entre logements, expositions environnementales et santé, il convient de noter que 10 % des ménages de la région Nord-Pas-de-Calais vivent dans un logement sans chauffage central. Le décès par intoxication au CO₂ y est le plus élevé de France (0,7 pour 100 000 en 1995), de même que les risques d'exposition des enfants au plomb car 15 % des logements datent de l'entre-deux-guerres. Le risque d'exposition des enfants au plomb de moins de 6 ans est de l'ordre de 13 % d'après l'Atlas régional. La mortalité (maladies cardio-vasculaires, maladies respiratoires et maladies liées à l'alcool) est supérieure à la moyenne régionale dans les territoires lillois et roubaisien, la couronne Sud (Seclin, Loos), le Sud interurbain (Ostricourt, Annœullin) et le territoire d'Armentières⁴¹. Ceci dit, il est difficile d'établir un rapport entre le contexte urbain et le cadre environnemental de vie, car les habitudes ou les conditions de vie peuvent favoriser une telle vulnérabilité des habitants. Toutefois, si l'on recoupe les données socio-urbaines avec des données environnementales, on voit apparaître des correspondances entre l'état de l'habitat et du cadre et de vie, et l'état de l'environnement et de la santé des populations résidentes.

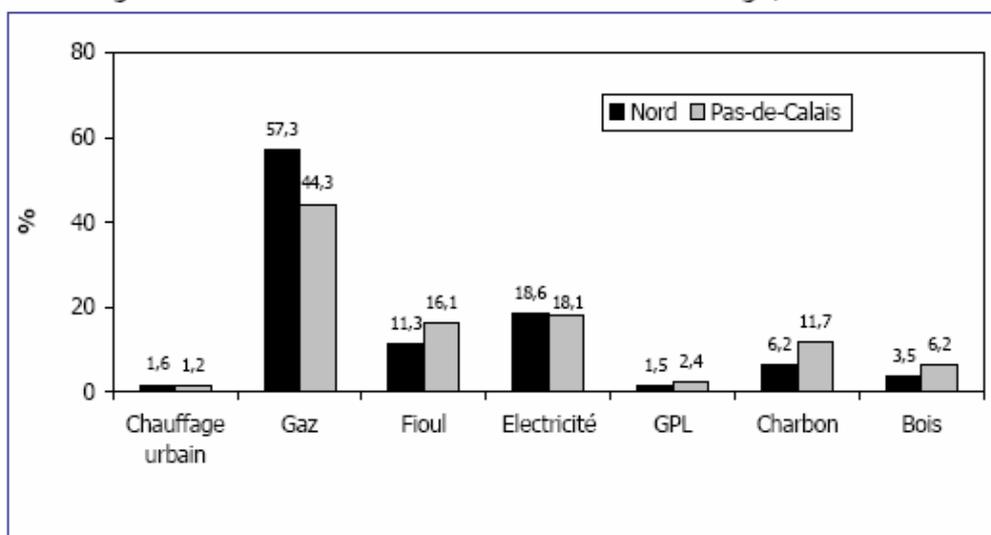
En 2001, un quart des habitants de la région Nord – Pas-de-Calais considérait que leur environnement se dégradait. Ils étaient particulièrement préoccupés par la qualité de l'air (37% d'entre eux) et la qualité sanitaire de l'eau (30 %). La Conférence Régionale de Santé, en 1999, a confirmé les préoccupations de la population de la région vis-à-vis des problèmes de santé liés à l'environnement. En novembre 2001, l'Assemblée Générale du PRASE (Programme Régional d'Action Santé Environnement) a identifié 4 thématiques ayant un impact majeur sur la santé des personnes :

- les intoxications au monoxyde de carbone,
- le saturnisme infantile,
- l'insalubrité des logements,
- l'évaluation et la gestion des risques sanitaires à proximité des sites pollués.

⁴¹ Les données considérées à l'échelle communale et intercommunale de la communauté de Lille Métropole proviennent des documents produits par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, en particulier de : Repères 2003, *Les habitants de Lille Métropole*, Observatoire des évolutions sociales et urbaines, page 16 et pages 172 – 179.

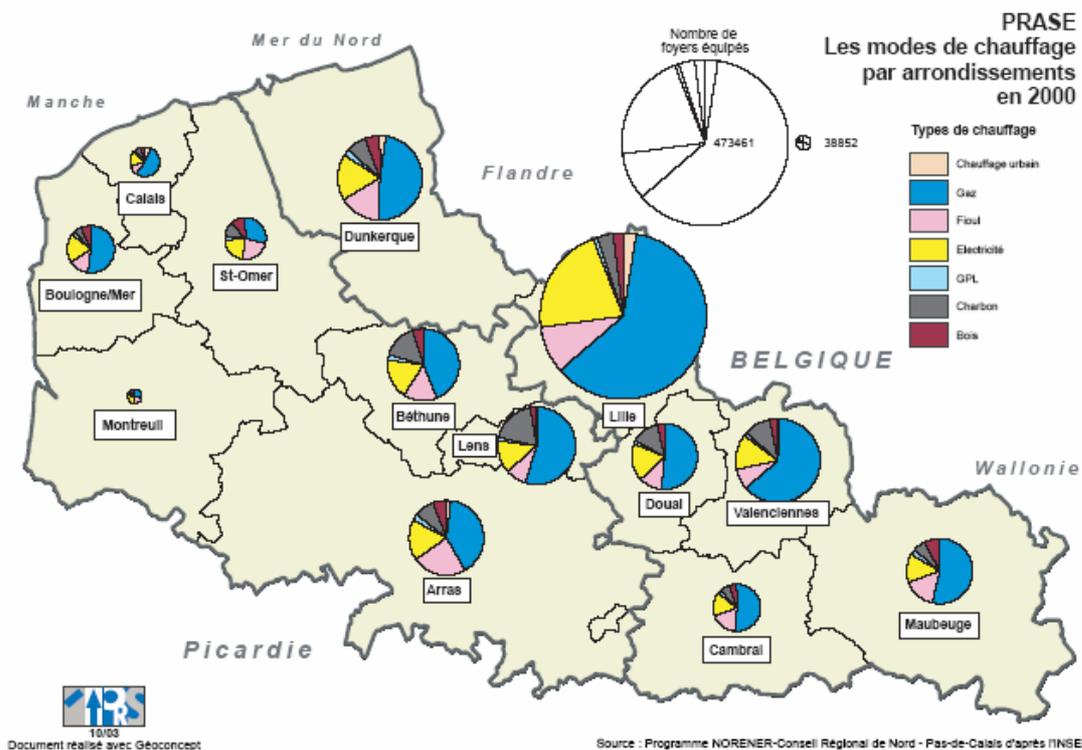
Le bilan des données⁴² sur l'intoxication au monoxyde de carbone fournies par les enquêtes techniques réalisées par la DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) du Nord entre 2001 et 2002, montre que 36 % des intoxications étaient dues à un appareil à charbon, 34 % à des chaudières, 25 % à des chauffe-eau et 5 % à d'autres appareils de chauffage (poêles à pétrole lampant, appareils mobiles, inserts feu de bois...). C'est dans l'arrondissement de Lens que les logements chauffés au charbon sont les plus nombreux (18,9%), puis dans les arrondissements de Béthune et Douai (respectivement 15,5 et 13,3 %). Ce type de chauffage n'est pas le seul responsable des intoxications au monoxyde de carbone mais il y contribue d'autant plus que les poêles à charbon sont souvent vétustes, plus difficiles à régler et peu entretenus.

Répartition des logements en fonction de leur mode de chauffage, en 2002



Source : Programme NORENER, Conseil Régional du Nord – Pas-de-Calais d'après l'INSEE.

⁴² DDASS du Nord, février 2003, *Bilan des intoxications au monoxyde de carbone en 2001-2002*.



Le saturnisme infantile est une intoxication aiguë ou chronique par le plomb ou les sels de plomb chez l'enfant. L'ingestion ou l'inhalation de plomb provoque des troubles réversibles (anémie, troubles digestifs) et irréversibles (atteintes du système nerveux). Les sources d'exposition au plomb du jeune enfant sont principalement les poussières, les écailles de peintures et les sols pollués. Les apports en plomb peuvent aussi être fournis par l'eau et les aliments consommés. L'apport de chacune de ces sources diffère selon que l'enfant demeure au voisinage d'un site industriel ou dans un environnement urbain ou rural. Dans l'arrondissement de Lille, 16,5 % des familles vivant dans des logements construits avant 1948 (susceptibles de contenir du plomb) sont composées d'enfants de moins de 6 ans, et la moitié des enfants de moins de 6 ans vit dans des logements d'avant 1948⁴³. De plus, les enfants vivant à proximité d'anciens sites industriels émetteurs de plomb sont aussi exposés au risque de saturnisme, car une pollution des sols persiste qui résulte de l'accumulation des retombées de particules de plomb. Parmi les 483 sites pollués recensés en 2002 par la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), 12 % étaient pollués par le plomb⁴⁴. Au cours des campagnes de dépistage du saturnisme infantile autour du site industriel de METALEUROP à Noyelles-Godault, 270 enfants en 1999-2000, et 331 enfants en 2001-2002 ont fait l'objet d'un test de plombémie. Parmi ces enfants, 11,1% en 1999-2000 et 10,3 % en 2001-2002 avaient une plombémie excessive supérieure au seuil de 100 µg/L. Ces enfants ont bénéficié d'une enquête environnementale à leur domicile et d'un suivi médical comportant un nouveau test de plombémie trois mois plus tard. De plus, un Programme de lutte contre le saturnisme infantile à Roubaix a permis de réaliser des tests de plombémies sur au moins 263 enfants en 2001 et 169 enfants en 2002. L'objectif de ce programme est de mieux repérer les cas de saturnisme chez l'enfant et de gérer les risques d'exposition dans l'habitat ancien. Il vise à identifier de façon systématique des enfants susceptibles d'être atteints de saturnisme. En 2002, 6 % des enfants ayant subi les tests

⁴³ PRASE, *Programme Régional d'Action Santé Environnement*, ORS.

⁴⁴ DRIRE Nord-Pas-de-Calais, 2003, *L'industrie au regard de l'environnement en 2002*.

avaient une plombémie excessive supérieure au seuil de 100 µg/L. Ces campagnes se sont poursuivies en 2003. Une circulaire de la Direction Générale de la Santé datant de mai 2002 a confirmé le bien-fondé de ces initiatives locales et des objectifs du plan régional santé – environnement pour le volet Saturnisme infantile.

Comme nous l'avons déjà souligné, les territoires les plus touchés par une mauvaise qualité du logement, sont ceux du bassin minier, la partie littorale détruite puis reconstruite étant plus préservée. Dans l'arrondissement de Lille, ce sont les quartiers faubouriens qui demeurent les plus touchés par le logement indécent. La qualité du stock de logements est un réel problème pour les populations résidentes. Dans le Nord – Pas-de-Calais, presque un ménage sur trois a déclaré avoir des problèmes d'humidité du logement, un ménage sur cinq avoir des problèmes structurels (sol fissuré, façade dégradée), et un ménage sur six un équipement insuffisant de chauffage. Ces trois problèmes comportent ainsi les difficultés les plus discriminantes pour la santé et le confort des habitants de ces logements.

Le quatrième point traité par le programme régional d'Action Santé Environnement de 2003, est celui de la gestion des risques sanitaires à proximité des sites pollués. On l'a vu, la forte activité industrielle dans la région Nord – Pas-de-Calais peut porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement. Cette question de la pollution (du sol, de l'air, de l'eau...) a été mise au rang des priorités de ce plan.

La corrélation entre les bâtiments, le milieu urbain et la santé est extrêmement difficile à formaliser. En effet, il n'y a de corrélation directe entre les milieux de vie et les incidences sur la santé. Plusieurs facteurs expliquent ce fait. Le temps d'exposition et d'incubation aux atteintes du milieu de vie est un élément explicatif important des incidences qui peuvent survenir sur la santé au cours de la vie. De plus, chaque individu ne réagit pas de la même façon à une détérioration de son environnement, du fait de son patrimoine génétique et des expositions ou fragilisations antérieures et cumulatives auxquelles il a pu être confronté. Enfin, les modes de vie et les conditions d'usage des lieux interviennent dans la perception de l'environnement et ses effets sur la santé. Des comportements à risque, tels que le tabagisme et l'alcoolisme, le chauffage au pétrole, le manque d'aération du logement, accentuent les conséquences possibles sur la santé. Dernier point important à souligner, l'accès aux services, notamment médicaux et de soins, joue aussi en faveur ou en défaveur des incidences des milieux de vie sur la santé.

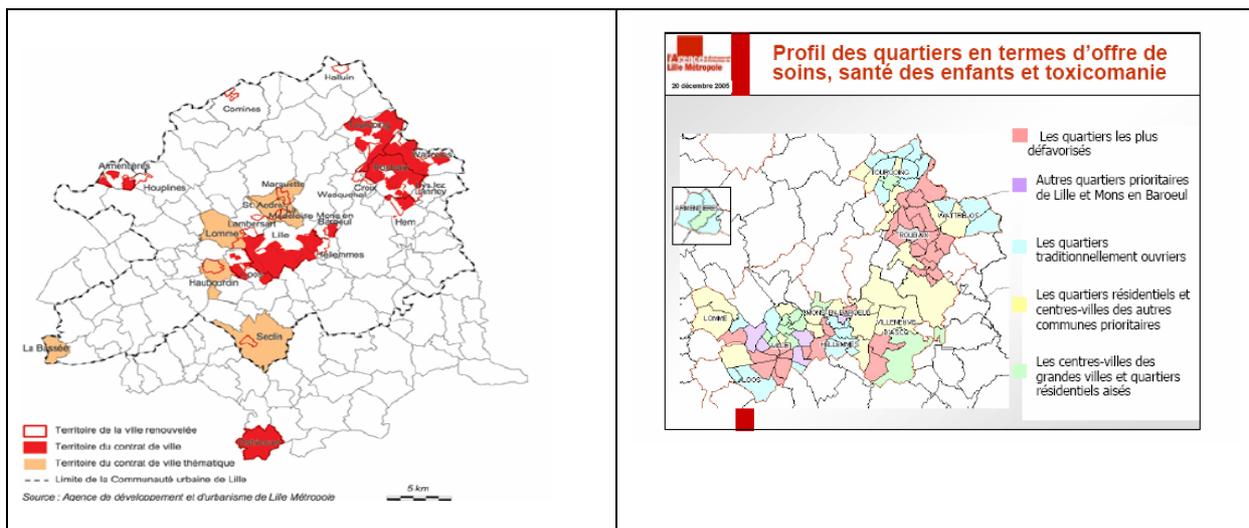
Une étude extrêmement intéressante de l'ORS (Observatoire Régional de la santé) du Nord-Pas-de-Calais a montré que « les inégalités sociales de la santé sont le reflet de la combinaison du revenu individuel et des conditions matérielles de vie et de travail : exposition aux polluants, conditions de logement, risques professionnels, mauvaise alimentation, événements de vie éprouvants, et du manque de ressources pour y faire face dans un environnement caractérisé par l'insuffisance des ressources collectives »⁴⁵. Selon l'ORS, ces différents facteurs agissent de manière cumulée au cours de la vie. Cette étude a analysé le rôle des facteurs socio-économiques dans l'analyse de l'impact de l'environnement local sur la santé des habitants en mettant en évidence des corrélations entre les caractéristiques socio-économiques des territoires (évaluées à partir d'un indice synthétique de défaveur sociale), la santé des résidents, l'environnement et l'implantation géographique des soins et des services de santé. Cette mise en relation fait apparaître un contraste entre les grands pôles urbains de la région, qui correspondent généralement aux cantons les plus

⁴⁵ ORS Nord-Pas-de-Calais, décembre 2004, « les inégalités socio-spatiales de mortalité dans la région Nord-Pas-de-Calais ».

défavorisés de l'ancien Bassin Minier et de l'agglomération lilloise, et certains cantons de leur périphérie qui sont beaucoup plus favorisés. Deux facteurs jouent un rôle prépondérant dans les incidences sur la santé. Il s'agit notamment des caractéristiques sociodémographiques et économiques des ménages, et des caractéristiques des territoires dans lesquels vit une forte proportion de ménages défavorisés : qualité de l'environnement physique et matériel (qualité du logement, nuisances environnementales), mais aussi social (événements de vie, sécurité), ressources disponibles, par exemple accès à l'école, aux soins et à l'emploi.

Les deux symptômes pour lesquels les corrélations entre l'environnement, la fragilisation sociale et la santé sont les plus prononcés, sont les maladies des bronches et les pneumonies. Les tumeurs malignes de la trachée, des bronches et du poumon. Ces tumeurs sont la cause de 8,5 % des décès masculins et de 1,0 % des décès féminins, particulièrement dans l'agglomération lilloise, le Bassin minier et le littoral ainsi que dans le Hainaut et l'Avesnois. Les bronchites chroniques et les maladies pulmonaires obstructives causent 3,7 % des décès masculins et 2,3 % des décès féminins. La corrélation spatiale est moins nette pour les pneumonies. Les cantons à risque relatif élevé sont principalement situés dans le Bassin minier, le Hainaut et l'Avesnois ainsi que dans le Hainaut, le Cambrésis et dans une partie de l'agglomération lilloise pour les hommes. Quant aux problèmes de santé chez les enfants, on distingue des problèmes qui peuvent avoir des répercussions à l'âge adulte, telle que la surcharge pondérale, des problèmes qui peuvent être révélateurs de retard d'accès aux soins, tels que les troubles bucco-dentaires, des problèmes qui sont révélateurs des conditions de vie de la famille, telles que les affections bronchiques.

Chez les enfants, deux organes sont particulièrement sensibles à l'environnement : la peau et les voies respiratoires. Les affections bronchites sont des pathologies très fréquentes et sont repérables par un traitement spécifique: les antiasthmatiques. Elles peuvent avoir une origine infectieuse mais leur lien avec l'environnement est connu par les professionnels de la médecine. Les bronchiolites et bronchites sont des affections respiratoires qui interviennent plus particulièrement lorsque l'enfant de moins de six ans est exposé à un contexte irritant (air intérieur et/ou extérieur) : tabagisme des parents et ou poussières liées à des émissions d'origine domestiques ou industrielles.



Vingt deux communes regroupant 800 000 habitants font partie des territoires prioritaires de l'arrondissement de Lille comprenant au total 124 communes. On constate dans l'arrondissement de Lille (Source : Docteur Lajugie, assurance maladie):

- Une prévalence de la bronchiolite : 25 à 30 % des enfants âgés de moins de deux ans ont contracté une bronchiolite,
- Une prévalence de l'asthme chez l'enfant : 11 % des enfants souffrent d'asthme,
- 17 % des enfants âgés de 0-6 ans ont pris au moins un médicament antiasthmatique en 2001.

A Lille, 15,6% des enfants âgés de moins de six ans (soit 1 974 enfants) ont eu au moins une prescription par un médecin pour soigner une bronchite ou bronchiolite au cours de l'année 2001, soit une part inférieure à celle de l'arrondissement (17,1%). A l'échelle des quartiers, ce sont surtout les enfants de la couronne sud qui ont été les plus touchés, avec 21,8% à Moulins - Belfort - Valenciennes (une des parts les plus élevées de l'arrondissement) et près de 18,5% au Sud - Faubourg d'Arras et Sud - CHR ; le quartier voisin Fives - Mont de Terre enregistre une part également élevée (17,7%). A Lomme et Hellemmes, la part est également inférieure avec respectivement 16,4% et 13,6% d'enfants ayant eu une affection bronchique, les quartiers les plus touchés étant Sud - Marais, 18,8% et Centre Pavé du Moulin (14,8%).

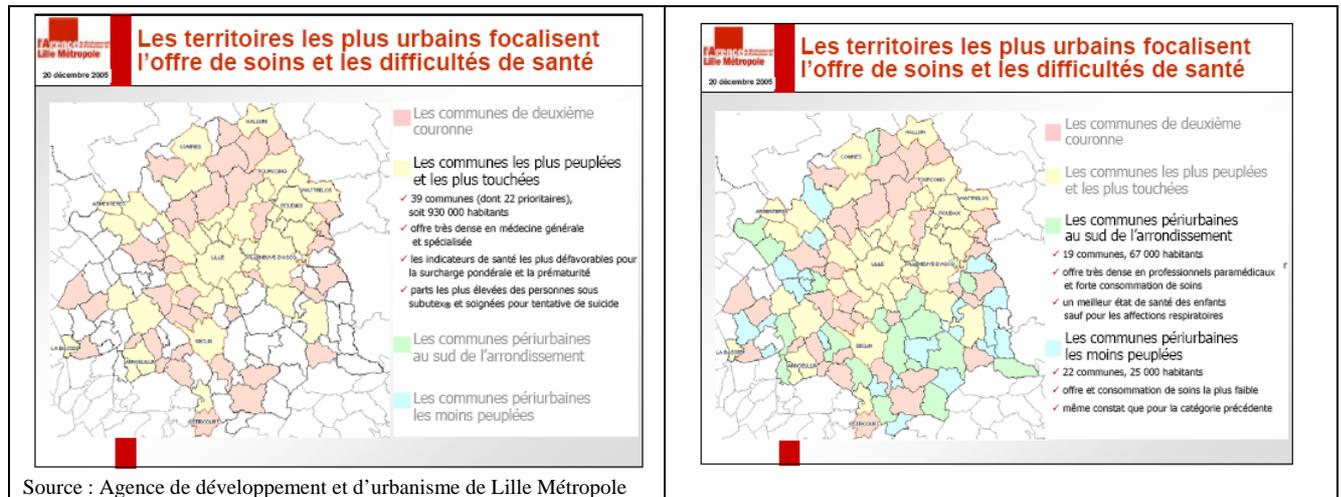
Ces affections, dont les causes sont multiples et souvent non quantifiables, peuvent illustrer les incidences possibles des conditions de vie de la famille (habitat dégradé et/ou ancien, environnement industriel...) sur l'état de santé des enfants. Une analyse par quartier croisant la part des enfants affectés et les caractéristiques des logements (proportion de logements dégradés, ou part des enfants de moins de sept ans vivant en logements anciens) a été réalisée. Dans les quartiers proche du centre -ville (Fives - Marbrerie - Sarts, Wazemmes - Postes, Centre - Liberté - Nationale et Solférino, Wazemmes - Gambetta - Stations ; Vieux Lille - Saint André et Porte de Gand, mais aussi Sud - Faubourg d'Arras et Fives - Douane - Caulier), les parts d'enfants de moins de sept ans habitant un logement construit avant 1948 varient de 52,0% à 64,6% contre 37,1% à Lille. A noter que seul le quartier Sud - Faubourg d'Arras est concerné par une proportion d'enfants atteints par une affection bronchique supérieure à l'arrondissement (18,5% contre 17,1%). La part de résidences principales dégradées à Lille est inférieure à celle de l'arrondissement (0,8% contre 1,2%). A l'échelle infra communale, 2,6% de résidences principales dégradées sont recensées dans les quartiers Fives - Marbrerie - Sarts et Sud - CHR, mais seul ce dernier quartier présente une part d'enfants atteints par une affection bronchique supérieure à celle de l'arrondissement.

Ce croisement ne permet pas d'établir de déterminisme absolu entre des caractéristiques d'habitat défavorables et une part élevée d'enfants affectés. Les acteurs rencontrés évoquent d'autres causes comme la fréquentation des équipements collectifs (école, garderie) ou l'exposition à la poussière et à la pollution liées aux infrastructures routières (autoroute, périphérique) comme explication à la part élevée d'affections respiratoires chez l'enfant dans le quartier Moulins - Belfort - Valenciennes⁴⁶.

Le bilan de l'enquête santé montre que dans les communes périurbaines du Sud de l'arrondissement représentées en vert dans la carte de droite ci-dessous, les centres médicaux sont en nombre important, la fréquentation de ces centres et l'accès aux soins sont élevés, toutefois les proportions d'enfants souffrant de maladies respiratoires est plus importante que dans l'ensemble de l'arrondissement. Les activités industrielles et la mauvaise qualité des

⁴⁶ Source : Agence de développement et d'urbanisme, *La santé dans les quartiers prioritaires de l'arrondissement de Lille*, décembre 2005.

logements localisés dans cette zone expliquent en partie ce résultat, qui reste principalement déterminé par le réseau important d'autoroutes dégradant la qualité de l'air.



Ces multiples données montrent que l'établissement de corrélations spatiales entre ces deux dimensions, sanitaires et sociales, doit se faire avec prudence. Rappelons qu'il s'agit de corrélations établies principalement au niveau de zones géographiques plutôt que des individus. Ces liaisons, étayées par les études épidémiologiques analytiques, posent clairement le problème de la coexistence d'indicateurs de défaveur sanitaire et social dans les mêmes territoires. L'interprétation d'une telle liaison n'est pas univoque. Elle ne doit pas se réduire à la mise en évidence, voire à la stigmatisation, de comportements individuels préjudiciables à la santé. Les interactions sociales, le milieu et l'environnement, les choix de société économiques, politiques ou organisationnels jouent un rôle important dans l'état de la santé (Salomez J.L, Préface, Inégalités socio-spatiales de mortalité dans la région Nord-Pas-de-Calais).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons exposé une méthode possible d'analyse territoriale des inégalités écologiques en l'illustrant par le croisement de certaines données sociales, urbaines, environnementales et de santé relatives à l'agglomération Lilloise et à la région Nord-Pas-de-Calais. Cet exemple illustre la façon dont des données peuvent être mis en correspondance, à une échelle territoriale relativement large, pour identifier les problèmes prioritaires de développement sur lesquels l'intervention publique peut concentrer son action. Cet exercice permet d'envisager la manière dont des diagnostics territoriaux plus transversaux peuvent être élaborés pour aider les collectivités territoriales à construire des projets de territoires durables prenant en compte les problèmes que rencontrent les populations. Comme nous l'avons expliqué au début de ce chapitre II, l'évaluation des « corrélations d'enjeux et de problèmes » doit être complétée, à une échelle plus fine, par une analyse des processus à l'origine des inégalités écologiques, la caractérisation de ces situations singulières d'inégalités, la marge d'action et les difficultés que rencontre l'action publique pour y faire face. Le chapitre III est consacré à cette dernière phase de l'analyse en présentant les premiers résultats issus de nos recherches et partenariats conclus avec la ville et l'intercommunalité de Lille.

Chapitre III : Quelle capacité d'intervention publique locale sur les inégalités écologiques ?

Introduction

Ce troisième chapitre est consacré à l'analyse des inégalités écologiques à l'échelle d'une ville et de ses quartiers. Les résultats qui y sont présentés constituent une première analyse qui sera complétée ultérieurement⁴⁷. L'objectif de cette analyse est de progresser dans la compréhension des processus à l'origine des inégalités écologiques, plus précisément des facteurs qui en conditionnent l'apparition, des situations dans lesquelles ces inégalités se forment et des corrélations de problèmes par lesquels elles se manifestent : « précarité sociale-insalubrité-saturnisme », « friches industrielles-exposition aux risques-environnement urbain dégradé », « expansion urbaine multipolaire-santé fragilisée par les pollutions de l'air, de l'eau », etc. Sur la base de cette analyse, il s'agit d'envisager quelles sont les pistes d'évolution de l'action publique permettant à celle-ci d'intervenir sur ces situations, ces problèmes et ces enjeux.

L'évolution des modes d'action publique locale est analysée dans ce chapitre III, à une échelle plus fine que celle retenue dans le chapitre I et dans le chapitre II, en tenant compte de deux évolutions notables :

- un décloisonnement sectoriel des démarches des collectivités locales visant une approche intégrée de la résolution de problèmes corrélés de fragilisation sociale, de vulnérabilité environnementale et de renouvellement urbain,
- une élaboration politique fondée sur une gouvernance urbaine plus participative, associant la chaîne d'acteurs impliquée dans la production urbaine et les acteurs du territoire à la résolution de ces problèmes et à la poursuite d'objectifs de développement durable.

La marge d'action publique, ces domaines d'intervention possible sur les situations d'inégalités écologiques ainsi décrites, les limites qu'elle rencontre dans leur traitement ou résolution, constitue le second axe d'analyse privilégié pour la présentation de ces premiers résultats.

III – 1 : Caractérisation des inégalités écologiques et de l'action publique dans quatre quartiers lillois

Des inégalités écologiques liées au renouvellement des quartiers et des friches urbaines

La caractérisation des inégalités écologiques, comme nous l'avons déjà souligné dans le rapport intermédiaire de la recherche (Laigle, 2005) et nos articles qui en ont synthétisé les principaux résultats (Laigle, *Pouvoirs Locaux*, 2006) n'est pas aisée. Deux approches complémentaires peuvent être utilisées. L'analyse territoriale, on l'a vu, consiste à recouper ou croiser les données sur les fragilisations sociales et les vulnérabilités environnementales liées aux conditions d'habitat, à l'environnement urbain, aux modes de vie et de déplacement. Si cette analyse rend compte des principaux problèmes sur lesquels l'action publique doit intervenir en priorité, en revanche elle apporte peu d'éléments explicatifs sur la façon dont ces problèmes peuvent être traités. Pour cela, il convient d'explicitier les enchaînements

⁴⁷ Dans les prochains rapports qui seront remis au MEDD au titre de la recherche de l'APR complémentaire « Politiques territoriales et développement durable ».

cumulatifs à l'origine des inégalités écologiques, de leur caractère inégalitaire et cumulatif. Il est par conséquent nécessaire de compléter l'analyse territoriale, souvent statique, par une analyse plus fine et plus dynamique des processus socio-économiques, environnementaux et urbains à l'origine des inégalités écologiques. Par la mise en évidence de ces effets de cumul, il devient possible pour l'intervention publique d'identifier les pistes d'actions susceptibles de les contenir pour en réduire l'impact sur les inégalités écologiques.

Dans ce chapitre, nous allons restituer les premiers résultats de deux études menées sur l'agglomération de Lille en analysant, d'une part, les enchaînements et les corrélations de problèmes qui conduisent aux inégalités écologiques, et d'autre part les marges d'action publique possibles pour limiter l'émergence de telles situations.

Les deux études ont été réalisées sur des échelles différentes et sur des sujets complémentaires :

1. La première étude lancée, dès janvier 2006, en collaboration avec les services de la ville de Lille et sous l'impulsion de Danielle Poliautre, élue au « Cadre de vie et Développement Durable », comporte deux objectifs principaux : (1.1) analyser de façon dynamique les inégalités écologiques de la ville et de l'habitat, en étudiant dans quatre quartiers les inégalités liées aux héritages urbains, aux mobilités résidentielles, et aux dynamiques de renouvellement urbain ; (1.2) créer un groupe de travail avec huit services de la Ville de Lille et l'observatoire de la Ville pour mettre en commun des données relatives à ces inégalités, en vue de constituer des critères d'analyse pour suivre leur évolution dans le temps et dans l'espace, et d'envisager des pistes d'évolution de l'action publique limitant leur émergence (voir le cahier des charges en Annexe I). La première phase de cette étude a été réalisée en associant une étudiante en MASTER Urbanisme de l'IUP de Créteil, Amandine Vandendries en stage au CSTB sous notre direction, et encadrée à l'Université par Guillaume Faburel⁴⁸. Nous avons fait bénéficier à cette étudiante des relations avec les acteurs locaux que nous avons tissées depuis plus d'un an. Les résultats empiriques de cette étude sont présentés dans le mémoire de cette étudiante consultable en Annexe IV. Le lecteur est invité à lire ce mémoire pour prendre connaissance de ces résultats et de la démarche d'analyse que nous avons initiée.
2. La seconde étude lancée, en Mai 2006, porte sur la reconversion urbaine de friches industrielles polluées sur le territoire de l'agglomération, lesquelles représentent un fort potentiel de renouvellement urbain durable (500 hectares sur le territoire de LMCU). Cette étude s'est concrétisée par une convention signée entre le CSTB et Lille Métropole Communauté Urbaine, pour une période de 10 mois, avec deux objectifs : (2.1) l'analyse des enjeux de la politique communautaire de renouvellement urbain des friches ; (2.2) la réalisation d'un diagnostic sur les jeux d'acteurs participant au processus de reconversion, les problèmes qu'ils rencontrent, les méthodes qu'ils utilisent. Cette seconde étude vise à proposer à la collectivité des pistes d'amélioration des processus de reconversion des friches, afin de limiter les incidences de celle-ci sur les inégalités écologiques (voir la convention en Annexe II).

⁴⁸ Nous rappelons que ce partenariat avec Guillaume Faburel, maître de Conférences à l'Université Paris XII, a été planifié dans la réponse de recherche faite à l'appel à proposition complémentaire du programme « politiques territoriales et développement durable ». Nous avons donc mis en place, dans une première phase, ce partenariat par le recrutement au CSTB d'une étudiante de l'Université, afin de pouvoir disposer de données empiriques communes.

Ces deux études ont été privilégiées afin d'assurer une continuité entre les recherches réalisées dans le cadre des deux appels à proposition du programme « politiques territoriales et développement durable ». La première étude sur la ville de Lille et ses quartiers a été conçue pour clore la première recherche financée par le PUCA intitulée « *Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situations et de l'action publique* », tandis que la seconde consacrée à la régénération de friches présentant des risques environnementaux va principalement nourrir la réflexion pour la recherche financée par le MEDD consacrée aux « *atteintes environnementales et dynamiques de vie en milieu urbain : quels critères d'évaluation pour quels projets de territoires ?* ». Cependant, la seconde étude progressant plus rapidement, cette organisation initiale a été modifiée. En concertation avec les deux responsables du programme, Françoise Goudet pour le PUCA et Gérard Guillaumin pour le MEDD, et la collectivité territoriale concernée, la décision a été prise de présenter, dans ce rapport final, une synthèse des résultats obtenus dans les premières phases des deux études, les phases (1.1) et (2.1)⁴⁹ décrites ci-dessus.

Cette organisation de la restitution des résultats a l'avantage de confronter deux échelons d'intervention publique (communale et intercommunale) sur une même question, celle des inégalités écologiques, abordée sous l'angle de deux problématiques complémentaires :

1. La première interroge les facteurs à l'origine des inégalités écologiques, leurs moyens d'évaluation, et les modalités par lesquelles l'action publique locale peut agir sur ces inégalités. L'étude menée à l'échelle de la Ville de Lille révèle l'importance à accorder à la dynamique des acteurs locaux pour soutenir des démarches de développement urbain durable en mesure de surmonter les situations de vulnérabilité sociale et environnementale propres à ce territoire.
2. La seconde met en évidence la question de l'articulation entre le portage public intercommunal et le portage politique communal de projets de régénération urbaine impliquant des acteurs privés et des services déconcentrés de l'Etat chargés de la gestion du risque environnemental (DRIRE...). Dans ce contexte reste posée la délicate question des compromis possibles entre des enjeux socio-économiques (foncier et emploi), des enjeux environnementaux (dépollution et risques sur la santé), des enjeux sociaux (offrir des logements de qualité et des espaces publics aux populations défavorisées...), des enjeux de développement urbain durable (refaire la ville sur elle-même) portés par des acteurs différents. Au sein de ce jeu d'acteurs et d'intérêts, les acteurs publics de la planification (intercommunalité) et de la gestion du risque environnemental sont dorénavant confrontés à des responsabilités qui dépassent le champ de l'urbanisme et de l'environnement, et qui concernent les aspects de la santé et de la vulnérabilité des personnes.

Nous allons rendre compte des résultats de ces deux études en organisant la présentation des résultats en plusieurs axes :

- l'analyse des types d'inégalités écologiques existantes dans quatre des quartiers de la ville de Lille, ceux prioritairement concernés par le grand projet de rénovation urbaine ; cette analyse nous conduit à interroger les modes d'action publique, en particulier la vision stratégique et le contenu opérationnel de ce grand projet au regard des inégalités décrites ;

⁴⁹ Soulignons que le rapport intermédiaire qui sera remis au MEDD, dans les prochains mois, au titre de l'appel à recherche complémentaire, comportera les résultats détaillés de l'analyse du renouvellement urbain des friches.

- les possibilités d'évolution de l'action publique, dans trois domaines qui apparaissent prioritaires pour prendre en compte la question des inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable :
 - l'intervention transversale des services de la Ville sur des corrélations de problèmes sociaux et environnementaux caractéristiques des inégalités écologiques,
 - l'organisation d'une dynamique d'acteurs professionnels et de la société civile autour des problèmes d'inégalités écologiques dont la résolution demande une interaction entre les citoyens et les acteurs de l'action sociale et éducative, de la santé, de l'urbanisme, de l'habitat, du développement durable et des risques urbains,
 - le rôle que l'action publique peut jouer pour inciter la chaîne d'acteurs locaux, notamment privés impliqués dans la production urbaine, à intégrer des finalités sociales et environnementales. Est alors posée la question des moyens et de la marge d'action publique pour sensibiliser les acteurs locaux (de l'aménagement, de l'immobilier, de l'habitat...) à des finalités d'intérêt général qui font sens localement et répondre aux problèmes prioritaires des territoires et de leurs populations.

Inégalités écologiques et action publique dans quatre quartiers prioritaires

L'analyse des inégalités écologiques sur la ville de Lille, en particulier quatre de ses quartiers, a montré que l'échelle du quartier constitue une échelle pertinente pour identifier des situations d'inégalités écologiques face à l'habitat et à l'environnement urbain. En effet, les dynamiques de développement de chaque quartier, selon leur héritage urbain, les problèmes auxquels ils sont confrontés (coupures urbaines, habitat dégradé, précarisation sociale des habitants, sur-occupation des logements, friches industrielles...) génèrent des situations d'inégalités écologiques différentes.

Carte de la ville de Lille et de ses quartiers



1) Lille Sud

Le quartier de Lille Sud, caractérisé par de fortes coupures urbaines (périphérique circulaire et voie ferrée) qui limitent l'accès de ses populations au centre ville, est le quartier de Lille qui concentre la proportion la plus importante d'habitat social (60 % du parc de logement). Ce quartier excentré (voir carte ci-dessus) ne possède pas une trame urbaine caractéristique de la centralité urbaine : il est composé d'îlots d'habitat HLM donnant sur de nombreux « vides urbains » (cimetières, usines ...), reliés par une voirie servant principalement au transit automobile, et il comporte des équipements et des espaces publics délaissés ou en nombre insuffisant⁵⁰. La population résidente est constituée des franges socialement précarisées : un quart des habitants est au chômage, un quart a moins de 25 ans, un quart des familles sont monoparentales et plus d'un quart allocataire de la CAF. Les études faites par la municipalité montrent que les habitants perçoivent ce quartier comme un espace de relégation sociale et urbaine. Si l'on se réfère aux quatre catégories d'inégalités écologiques présentées au chapitre I, ce quartier est donc fortement touché par la première forme d'inégalité, celle liée à un faible accès à l'urbanité. Ce quartier est aussi concerné par la seconde forme d'inégalité, celle d'exposition des populations aux risques socio-sanitaires et environnementaux dont les causes sont à rechercher principalement dans les conditions d'occupation de l'habitat et la proximité de sites polluants. D'une part, la sur-occupation des logements sociaux particulièrement importante dans ce quartier, leur vétusté, sont à l'origine de problèmes de sommeil des enfants qui fragilisent leur santé et les vulnérabilisent dans leur capacité à s'investir dans leur scolarité. La précarité sociale et salariale (pour ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la couverture maladie universelle) explique aussi, selon les services sociaux, l'insuffisant accès des enfants aux soins qui sont faiblement remboursés (lunettes de vue, maladie de la peau, problèmes dentaires). D'autre part, l'environnement urbain est concerné par un site polluant. Une usine de batterie serait à l'origine d'une pollution par le plomb de l'air et des sols qui toucherait des équipements scolaires et publics pour la petite enfance situés à proximité, ainsi qu'une zone d'habitat privé en courées réhabilitées. Enfin, la présence des infrastructures génère des nuisances par le bruit et une pollution de l'air. Une commune voisine, Loos, comporte aussi deux sites Seveso. En ce qui concerne la troisième forme d'inégalités écologiques, celle relative à la participation citoyenne et sa capacité d'interpellation de la puissance publique, il convient de noter que les ateliers populaires d'urbanisme (APU) sont plus actifs dans les anciens quartiers faubouriens que dans les quartiers des grands ensembles, tels que celui de Lille Sud, dont l'activité associative est centrée sur l'action culturelle. Les inégalités écologiques dans ce quartier se caractérisent par les enchaînements cumulatifs suivants : une relégation urbaine pour des populations en difficulté socio-économique, sans grande possibilité de mobilité résidentielle, captives de l'habitat social et d'un environnement urbain dégradé (espaces et équipements publics insuffisants...) qui va à l'encontre de leur insertion professionnelle. Compte tenu de la spécificité du parc de logement de ce quartier, la politique de renouvellement urbain est essentiellement conduite par les services de la ville, en lien avec les bailleurs sociaux, dans le cadre du grand projet de rénovation urbaine de la ville. La résorption des situations d'inégalités écologiques dépend, dans ce cas, en grande partie de la politique des collectivités territoriales (ville de Lille et Lille Métropole Communauté Urbaine).

Le grand projet de rénovation urbaine de la Ville, paru en 2005, propose pour Lille Sud des réponses pour lutter contre ces facteurs cumulatifs défavorables au développement du quartier et à l'intégration socio-urbaine de ces populations. Pour limiter les coupures urbaines, des

⁵⁰ Voir les illustrations et les données chiffrées par quartiers et par thématiques (logement, santé – saturnisme...) présentées dans le mémoire d'A. Vandendries.

aménagements urbains sont prévus pour mieux relier le quartier au reste de la ville (cheminement piéton sur le pont donnant accès au rond point des Postes par lequel on accède à la ville centre, réseau de bus densifié...). Pour favoriser les déplacements à l'intérieur du quartier, des avenues « vertes » et des voies de circulation « douce » sont réaménagées, afin qu'elles deviennent des lieux de promenade (élargissement des trottoirs plantés, nouvelles rues reliant plusieurs espaces verts...). Des aménagements d'espaces verts et des équipements publics sont prévus pour les habitants de Lille Sud, mais aussi pour attirer les habitants des autres quartiers, afin de contribuer au désenclavement symbolique du quartier : équipements sportifs (Halle de la glisse et piscine rénovée), équipements éducatifs (un nouveau collège...), équipements culturels (une salle des fêtes polyvalente...) et sociaux (un centre social...), etc. Le projet urbain vise aussi à promouvoir le dynamisme économique du quartier par la création de pôles d'excellence de centralité (réhabilitation d'une rue commerçante typique pour créer un Faubourg de la création et de la mode...) et d'une zone franche. L'objectif est de développer l'activité économique dans ce quartier pour faire en sorte qu'il devienne davantage un quartier où l'on travaille. A Lille Sud sont prévus 8 000 mètres carrés de surface pour activités économiques, dont un hôtel d'entreprise le long de la rue du Faubourg d'Arras, mais aussi des espaces pour les commerces sur les places, des bureaux, voire des locaux pour artisans. En ce qui concerne le logement, les projets ANRU permettront une dé-densification et une reconstruction en typologie et statut diversifiés de logements (accession sociale et privée...), ainsi que la réhabilitation et le réaménagement des grands ensembles. Ces opérations incluent un relogement et un accompagnement social des familles des résidences devant être démolies⁵¹. A Lille Sud, 1230 logements au total seront construits : 350 locatifs sociaux, 220 accessions sociales, 60 locatifs intermédiaires, 290 accessions libres et 300 locatifs libres.

Enfin, les projets de requalification et de restructuration du quartier de Lille Sud prennent en compte les enjeux de développement durable. Par exemple, une alternative à la voiture individuelle sera proposée en aménageant une voirie adaptée aux modes de transport doux (piéton, vélo). Sur le plan technique, des dispositifs innovants et économiques seront utilisés dans le domaine de l'assainissement. La collecte sélective des déchets ménagers sera systématisée. Pour Lille Sud, une étude de la gestion alternative des eaux de pluies, dans ce qui est appelé le « parc actif » et dans les secteurs d'habitation, permettra une limitation des surfaces imperméabilisées dans les espaces publics et privés. Dans le parc actif, il est proposé de collecter et de stocker les eaux de pluies permettant ainsi l'écêtement des crues et l'arrosage en période sèche. Dans les secteurs d'habitation, sont envisagées des noues filtrantes et des toitures végétalisées pour les immeubles. Les choix énergétiques qui seront faits à l'échelle du quartier, favoriseront les économies d'énergie et de charges pour les utilisateurs. Enfin, des clauses sociales et environnementales sont prescrites aux bailleurs et promoteurs immobiliers.

⁵¹ A l'initiative de la ville de Lille et de l'office HLM Lille Métropole Habitat, un forum original s'est tenu le 11 décembre 2006 dans les locaux de LMH. Il rassemblait les locataires occupant actuellement l'immeuble Verdun - dont la destruction est programmée à l'automne 2007 dans le cadre du projet de renouvellement urbain - et un certain nombre de partenaires : Conseil général du Nord, CAF, PLIE, Mission locale, Itinéraires et Maison de quartier de Lille-Moulins. Il s'agissait de poursuivre le travail d'information et d'explication sur les différentes étapes du projet et de faciliter la mise en relation avec les acteurs compétents en matière d'insertion professionnelle et de suivi administratif et social. Environ vingt-cinq familles ont répondu à l'appel et c'est dans une ambiance conviviale qu'elles ont pu prendre contact avec les différents partenaires présents.

2) Moulins

Moulins est un quartier dont la composition urbaine et l'habitat sont plus diversifiés qu'à Lille Sud. C'est un quartier mixte qui, contrairement à Wazemmes, pâtit de sa mixité car il n'a pas d'identité propre. Ces multiples fonctions à travers les siècles, quartiers des Moulins, de la filature, puis industriel, et enfin du logement social, donne l'impression que c'est un quartier qui n'a pas trouvé sa fonction spécifique dans la ville. Son passé industriel, sa position excentrée, sorte d'arrière cour de la ville, puis sa forte fragilisation sociale - le plus fort taux de chômage (30 %) parmi l'ensemble des quartiers de la ville du au cumul de l'habitat ouvrier et de l'habitat social - nuisent à son développement. Malgré d'importants investissements de la collectivité pour reconverter le patrimoine architectural industriel et public (hôpital, Université, maison folie...), c'est un quartier où les Lillois investissent peu (baisse de la part des propriétaires de logements, faible activité commerciale...) et qui peine à redémarrer. Il faut dire que son manque d'attractivité tient aussi à un cadre de vie de qualité inégale où les traces d'un urbanisme de périphérie (grands boulevards de transit sans maillage urbain, voie rapide surélevée face aux grands ensembles...) continuent de détériorer son image. Ce quartier connaît aujourd'hui une mutation incertaine : sa partie Sud a été réhabilitée, mais sa partie Nord est peu attrayante (sur-occupation, petits logements exigus et inconfortables, délabrement). Si ce quartier est touché par des inégalités d'accès à l'urbanité et des inégalités territoriales de développement (quatrième type d'inégalité écologique), en revanche il n'est pas trop concerné par l'exposition des populations aux risques autres que ceux liés aux nuisances sonores des infrastructures et à la pollution de l'air due au trafic automobile. Les APU et les formes de mobilisation citoyenne sont assez développés dans cet ancien quartier faubourien qui a déjà connu plusieurs phases de renouvellement urbain.

Le projet urbain propose des pistes d'action pour surmonter ces difficultés. La Porte de Valenciennes est l'un des derniers secteurs non requalifié de la ceinture HLM de Moulins conçue à la fin des années 50. La création puis la transformation et le déplacement d'infrastructures comme le périphérique ont laissé des traces importantes. Ce secteur offre des atouts importants : il est situé aux portes du centre ville, dans la continuité immédiate de l'opération Euralille 2 et à proximité de l'ancienne gare de marchandises Saint-Sauveur (un site d'avenir stratégique). Le grand projet de rénovation urbaine de ce secteur a pour ambition de faire émerger un véritable morceau de ville et une pôle économique, dans le prolongement de la dynamique urbaine d'Euralille. Le programme prévoit 30 000 mètres carrés de bureaux ainsi que 6 600 mètres carrés pour les commerces, dont une maison de l'économie solidaire. De plus, l'interconnexion de nombreuses voies est prévue pour désenclaver ce quartier dont la jonction entre les boulevards Hoover (Centre-Ville) et Belfort (Moulins), et le prolongement vers Fives de la rue de Cambrai, qui longe le secteur de la gare Saint Sauveur. Il s'agit aussi de créer de nouvelles rues et des places qui permettront de constituer des îlots, supports de programmes de logements neufs, ainsi qu'un parcours vert, maillon essentiel de la «promenade des remparts». Le renouvellement de l'offre de logements va s'opérer par la démolition des ensembles les plus anciens et inconfortables (364 logements) et la reconstruction, en plusieurs phases, d'un millier de logements diversifiés, dont 360 dans la première phase, concernée par le dossier GPRU : 120 locatifs sociaux, 240 locatifs et accessions libres. Ces démolitions et reconstructions se feront par la mise en place d'un accompagnement social des familles en cours de relogement actuellement ou à venir. De telles opérations peuvent être menées grâce à la politique foncière de la ville et de l'intercommunalité. La Ville et les autres acteurs publics se sont d'abord rendus propriétaires du foncier. Ils maîtrisent maintenant la quasi totalité des terrains disponibles dans les deux quartiers de Lille Sud et Moulins.

3) *Wazemmes*

Le quartier de Wazemmes, ancien quartier faubourien mixte proche du centre qui a entamé sa reconversion depuis plusieurs décennies, connaît actuellement un processus de « gentrification » qui se manifeste par un fort taux de renouvellement de sa population, suite aux nombreuses réhabilitations et à la requalification de ses espaces publics et équipements (réaménagement du marché, maison folie dans une ancienne usine, aménagement de places et placettes, nouveaux équipements publics...). L'inégalité dans l'accès à l'urbanité se traduit plutôt, dans ce cas, par la question de la sauvegarde d'une mixité sociale, d'une diversité culturelle et communautaire, qui a constitué la richesse de la qualité de vie du quartier. L'enjeu pour l'action publique est de poursuivre le processus de requalification urbaine, en donnant aux populations les plus défavorisées la possibilité de rester dans le parc de logement privé de ce quartier, tout en favorisant la venue des couches moyennes. Les risques d'exposition aux problèmes socio-sanitaires et environnementaux ont tendance à s'amenuiser dans ce quartier dense en cours de rénovation. Le défi de l'intervention publique, dans ce cas, est d'arriver à composer d'une part avec les intérêts des acteurs privés cherchant à profiter de cette attractivité retrouvée pour faire de la spéculation immobilière, et d'autre part avec une forte tradition de participation citoyenne revendiquant une rénovation urbaine sans exclusion socio-urbaine des couches populaires. A cette fin, la ville et l'intercommunalité rachètent d'anciennes parcelles industrielles et continuent de préempter des îlots d'habitat ancien de faible qualité pour construire ou réhabiliter des sites associés : des petits îlots d'habitat social ou à loyer maîtrisé dans un parc majoritairement privé permettant de maintenir les classes défavorisées dans ces quartiers centraux réhabilités. De plus, les acteurs publics poursuivent la requalification urbaine visant à améliorer l'environnement immédiat des habitants : sécurisation des résidences, traitement paysager des abords et des entrées d'immeubles.

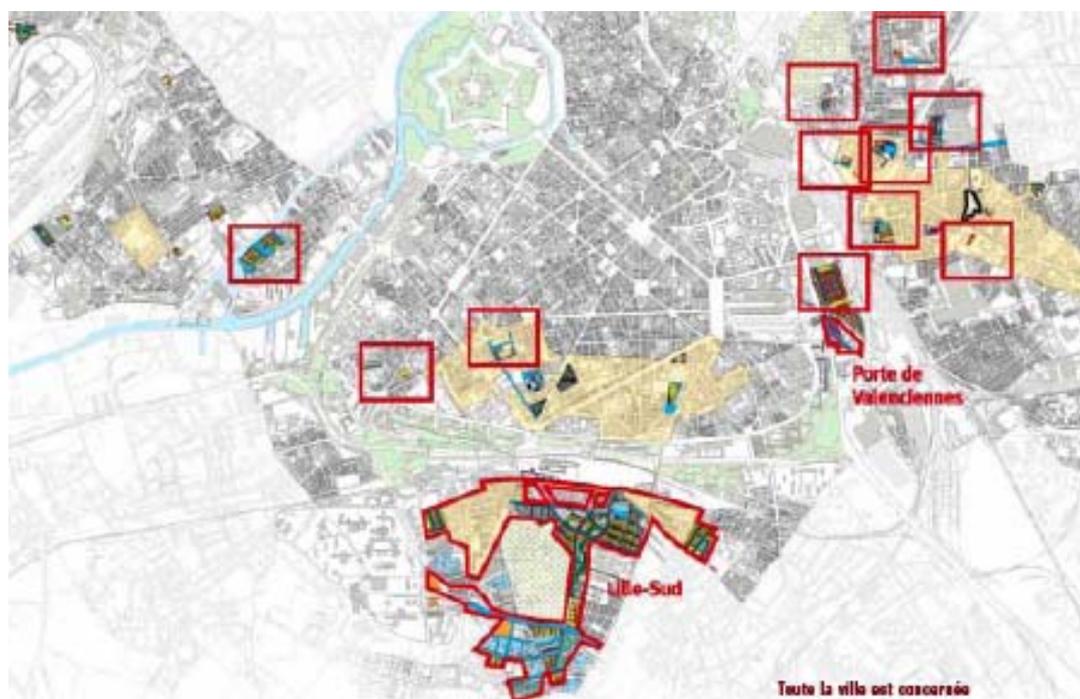
4) *Fives*

Le quartier de Fives, dont l'héritage est marqué par l'industrie, une population ouvrière très précaire et un habitat insalubre, concentre plusieurs types d'inégalités écologiques. L'inégalité d'accès à l'urbanité se caractérise dans ce quartier par un habitat en courées très dégradées construites autour d'usines polluantes (métallurgie...). Ce quartier qui est situé à l'est de la ville, pâtit de fortes coupures urbaines (des lignes de chemin de fer et des autoroutes le coupent de la ville centre) et d'une circulation de transit automobile très importante vers les villes de l'Est (20 000 véhicules par jour). La précarité de sa population, caractérisée par des propriétaires occupants à faible revenu, n'ont pas favorisé les possibilités de réhabilitation de ce parc social de fait. Ce n'est que très récemment qu'une dynamique de régénération urbaine a pu être engagée, d'une part grâce à la fermeture de bon nombre d'usines (générant par ailleurs un fort taux de chômage) dont une partie des friches ont été rachetées par la collectivité, et d'autre part grâce à l'installation d'une population de jeunes primo-accédants cherchant à bénéficier d'un prix abordable de l'immobilier. De plus, ce quartier est concerné par la persistance de risques socio-sanitaires et environnementaux pouvant mettre en danger la qualité de vie de ses résidents (second type d'inégalité écologique). Le risque relatif aux friches polluées et le risque industriel sont encore présents sur le quartier. Les usines Résonor et Cafac polluantes sont encore en activité et ont donné lieu à la mise en place de deux commissions d'Information, de Surveillance et d'Innovation ayant pour objectif de favoriser le dialogue entre les entreprises, les associations de riverains, la Ville et la Préfecture. Le risque lié à l'insalubrité des logements reste aussi très persistant. Ce quartier construit aux

confluents de cinq ruisseaux (d'où son appellation de Fives) est exposé au risque d'inondation, ce qui n'est pas sans poser des problèmes sur l'humidité des logements dégradés, sur l'assainissement et sur la montée des eaux dans des friches polluées. Les enfants, en très forte proportion dans ce quartier, sont particulièrement exposés à ces dégradations de l'environnement urbain (humidité du logement à l'origine de l'asthme par le biais des moisissures...), ainsi qu'aux pollutions de l'air dues au trafic de transit automobile (Cf les données socio-sanitaires présentées à la fin du chapitre II). Par ailleurs, les données de la DDASS mentionnent que les enfants dans ce quartier peuvent être concernés par des troubles liés à la mal nutrition et à l'insuffisance de suivi médical (problèmes bucco-dentaires ...).

Si le quartier de Fives fait partie des six quartiers relevant de la Politique de la Ville, il présente des caractéristiques fondamentalement différentes des autres quartiers, tels Lille-Sud ou encore Moulins, dans la mesure où les difficultés sont concentrées dans le parc privé dégradé. L'enjeu principal de l'action publique pour ce quartier est bien la requalification de ce parc privé qui fait, d'ailleurs, l'objet du dossier "quartiers anciens" du projet de rénovation urbaine. Paradoxalement, le parc locatif social de Fives, par des opérations relativement récentes de qualité et de taille modeste participe davantage au mouvement de diversification sociale du quartier qu'à sa spécialisation. La part de logements privés qui s'élève à 77 % constitue aujourd'hui un parc social de fait. Alors que le pourcentage moyen de ménages en difficulté (c'est-à-dire ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond H.L.M.) s'élève à 55 % sur l'ensemble du quartier, il est de 68 % dans le parc privé (37 % des locataires privés et 31 % des propriétaires occupants). Face à ce constat, la Ville de Lille a décidé de mener une action globale de redynamisation de l'ensemble de l'habitat sur le quartier de Fives dans une perspective de rééquilibrage de l'offre de logements et de mixité sociale. La Ville agit sur la requalification du parc privé avec un travail important mené, depuis de nombreuses années, sur les courées (23 cours réhabilitées depuis 2001, soit 285 logements concernés) en collaboration avec la CAL PACT (Confédération d'aide au logement). Ce travail sera poursuivi dans les années à venir et la lutte contre l'insalubrité sera intensifiée. La ville a mis en place un système de subventionnement de la réhabilitation : elle peut financer jusqu'à 20 % du coût des travaux de réhabilitation pour les propriétaires les plus nécessiteux. Un partenariat avec le CCAS et l'ANAH est établi pour le montage de ces financements pour travaux. Parallèlement à cet effort sur le bâti existant, le programme de constructions neuves accélèrera la dynamique de diversification sociale engagée, à travers des opérations mixtes (logement social, accession, locatif privé) ou des petites opérations intégrées dans le tissu urbain. Ainsi, aux 302 logements neufs engagés depuis 2000 (dont 58 % de logements privés), s'ajoute un programme de 785 logements dont 65 % de logements privés diversifiés (accession, locatif libre). Parmi les nouveaux logements locatifs sociaux qui verront le jour dans les mois et les années à venir sur le quartier dans le cadre du projet de Rénovation Urbaine, une partie seulement sera proposée aux locataires actuels de Lille Sud et de Porte de Valenciennes dont le logement fera l'objet d'une démolition, afin d'appliquer les principes de diversité et de mixité sociale. De plus, parmi les actions engagées en faveur de la requalification urbaine, une nouvelle place centrale du quartier, des commerces et un bassin d'orage seront construits. Ce bassin d'orage et la rénovation des réseaux d'assainissement viendront limiter les risques d'inondation dans le quartier.

Les sites prioritaires du projet de rénovation urbaine de la ville de Lille



Cette approche illustre la façon dont peuvent être caractérisées les situations d'inégalités écologiques par quartier et invite à s'interroger sur les moyens dont dispose l'action publique pour y répondre. L'analyse de ces quartiers révèle des problématiques différentes d'articulation des fragilisations sociales, des vulnérabilités environnementales et du renouvellement urbain. Ces quartiers sont ainsi concernés par des enjeux et des problèmes corrélés différents.

A Lille Sud, les inégalités écologiques sont principalement liées à la sur-occupation des logements sociaux, au cadre de vie dégradé et excentré, défavorable à l'épanouissement et à la santé des enfants, ainsi qu'à l'intégration urbaine et socioprofessionnelle des jeunes. De plus, le manque d'équipements et d'espaces publics de qualité en font un espace délaissé, ce qui accentue la coupure urbanistique et symbolique avec le reste de la ville. C'est pourquoi le grand projet de rénovation urbaine rétablit le maillage et la connexion urbaine à la ville centre, prévoit des zones de régénération économique, et revalorise l'espace et les équipements publics qui vont rendre le quartier plus attractif pour des populations diversifiées. De plus, l'introduction d'objectifs de développement durable visant une maîtrise des charges d'énergie et d'eau, un verdissement des espaces publics, viennent préciser les termes par lesquels la collectivité entend améliorer le cadre de vie sans augmenter le coût global du logement (loyers + charges) pour l'occupant. Toutefois, l'introduction de ces objectifs de développement durable ne se fait que progressivement et sans forcément tenir compte des nuisances urbaines et des risques environnementaux qui peuvent avoir des incidences sur la qualité de vie et la santé des populations résidentes. A notre connaissance, la réactualisation des données sur les voies bruyantes n'a pas encore été effectuée. De plus, les nuisances liées au bruit, à la qualité de l'air et de l'eau, à la pollution des sols..., n'ont pas

encore été croisées, en liens avec les problèmes sociaux (CCAS) et de santé (service communal d'hygiène et de santé) qu'elles peuvent engendrer. Un tel croisement semble pourtant nécessaire, pour que la collectivité soit en mesure de traiter corrélativement les problèmes sociaux et environnementaux liés au cadre de vie, et à son évolution, à l'occasion du projet de rénovation urbaine.

A Fives, les inégalités écologiques sont principalement liées à l'existence d'un habitat privé indécemment occupé par des populations très précaires, dans un quartier qui souffre encore de la présence de sites ou de friches industrielles, d'un fort transit routier et de risques d'inondation. Le couplage entre habitat dégradé, forte précarité des propriétaires occupants et risques environnementaux (il reste par exemple encore bon nombre de friches au sol pollué) caractérise ainsi les inégalités écologiques de ce quartier. Si la collectivité prend des mesures en faveur de la réhabilitation de l'habitat et de la requalification urbaine, le problème de la dépollution des anciennes friches et de la pollution émises par deux sites en activité, demeure un sujet de préoccupations environnementales douloureux à résoudre puisqu'il vient affronter une autre problématique, celle de la sauvegarde de l'emploi, prioritaire dans ce quartier.

Wazemmes et Moulins, deux quartiers mixtes, présentent un visage contrasté :

- le premier, par son attractivité centrale bénéficie de sa requalification urbaine, au risque de générer une exclusion urbaine de ses classes populaires, si l'action publique ne continue pas à maîtriser le foncier et les loyers de sortie des habitations réhabilitées ;
- le second, coupé du reste de la ville centre, pâtit de son image pour retrouver un dynamisme économique facteur d'intégration urbaine. C'est pourquoi l'intervention publique concentre dorénavant son action sur la construction d'un pôle d'attractivité urbaine et économique, à la Porte de Valenciennes située entre ce quartier et le nouveau Euralille 2, en réaménagement des axes qui le relie au reste de la ville. Dans ce cas, la collectivité impulse une dynamique de polarisation économique pour restaurer l'attractivité d'une zone jusqu'à présent dévalorisée aux yeux des investisseurs potentiels.

III – 2 : Quelles évolutions possibles de l'action publique locale : vers la mise en œuvre de politiques de développement urbain durable luttant contre les inégalités écologiques ?

Un projet urbain à l'échelle de la ville répondant aux problèmes territorialisés de ses quartiers et de ses habitants

Le grand projet de rénovation urbaine de la Ville de Lille apporte un certain nombre de réponses aux problèmes de quartiers plus ou moins touchés par les coupures urbaines, l'habitat dégradé, une faible mobilité résidentielle des populations les plus démunies, le manque d'attractivité et de mixité urbaine souvent associé à un faible dynamisme économique. L'analyse territoriale enseigne que chaque quartier est concerné par des corrélations ou un cumul de problèmes spécifiques auxquels l'action publique se doit d'apporter des réponses adaptées, mais cohérentes entre elles. C'est par exemple le cas pour la politique de l'habitat. A Lille Sud, cette politique vise à limiter le nombre de logements sociaux pour favoriser l'accession libre et sociale, tandis qu'à Fives, celle-ci vise à accroître la proportion d'habitat social. Ce rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux a pour objectif de permettre la réalisation de parcours résidentiels entre quartiers, les habitants en provenance des immeubles démolis des quartiers d'habitat social ayant dorénavant la possibilité de demander un relogement dans les quartiers faubouriens pour ceux qui le souhaitent. Les politiques thématiques ou sectorielles de la ville (habitat, urbanisme, santé...)

prennent ainsi en compte un aspect important des inégalités écologiques, à savoir les inégalités territoriales de développement entre quartiers⁵². C'est là une des caractéristiques du grand projet de rénovation urbaine qui est porté par une vision politique structurée autour des enjeux de développement de la ville et de ses quartiers, en tenant compte des problèmes que rencontrent ses habitants. Ainsi le projet urbain traduit en termes opérationnels des lignes d'orientation politique suivantes :

- Promouvoir l'attractivité économique des quartiers de la politique de la ville, en favorisant des pôles économiques à des points nodaux d'interconnexion urbaine reliant ces quartiers au reste de la ville ;
- Améliorer la qualité urbaine des différents quartiers pour les rendre « équitablement attractifs », en requalifiant l'espace, les équipements et les services publics, afin d'y améliorer la qualité de vie pour tous (jeunes, personnes âgées...) ;
- Rééquilibrer l'offre de logements dans les quartiers prioritaires de Lille, pour réduire les inégalités d'accès à ces différents quartiers, favoriser une diversité des populations et des parcours résidentiels.

Des actions démonstratives et citoyennes de développement durable insuffisamment intégrées à une vision stratégique du devenir de la ville

Le grand projet de rénovation urbaine répond à la question du traitement territorialisé d'enjeux ou de problèmes qui se posent à l'échelle globale de la ville, mais différemment dans chacun de ses quartiers. En revanche, la question du développement durable, particulièrement celle de l'articulation entre les problèmes urbains, environnementaux et sociaux, donne lieu, sûrement parce qu'elle est plus récente, à des actions ciblées qui ne sont pas encore totalement intégrées à une vision stratégique du renouvellement urbain. Certes de nombreuses actions sont entreprises dans la construction et la réhabilitation d'habitats à qualité environnementale visant une maîtrise des charges, dans la gestion durable de l'eau, le développement des énergies renouvelables, le traitement des déchets, la sensibilisation citoyenne à l'environnement (voir le bilan de l'agenda 21 Lillois, disponible sur le site internet de la mairie). Toutefois, les nuisances et les risques générés par l'environnement urbain (pollution de l'air, de l'eau, des sols...) restent insuffisamment évalués et pris en compte dans la définition des opérations de renouvellement urbain, en vue notamment d'en limiter les impacts potentiels sur la qualité environnementale du cadre de vie et la santé des habitants.

Cette situation s'explique par le fait que les démarches de développement durable à Lille sont davantage impulsées par des actions démonstratives, en lien avec les acteurs citoyens et associatifs du territoire, que par une politique structurée incorporée dans la vision stratégique municipale sur le devenir de la ville. L'agenda 21 communautaire de Lille Métropole Communauté Urbaine, adopté en décembre 2005, a d'ailleurs été conçu selon la même démarche que celle de la Ville, par une large consultation qui a permis de définir des actions exemplaires qui viennent soutenir la réalisation d'orientations de développement des territoires. La politique de développement durable est plus ascendante que descendante : elle part de l'initiative locale suscitée par une consultation des acteurs du territoire pour construire des projets autour d'objectifs qui font l'objet d'un diagnostic partagé et de compromis négociés.

⁵² Toutefois nos interlocuteurs de la Mairie ont mentionné que les secteurs d'action territoriale ne sont pas les mêmes pour les différents services de la ville, ce qui pose problème lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des approches transversales de résolution de problèmes associant plusieurs services.

L'initiative prise cette année par la Ville de mettre en place un « comité d'acteurs du développement durable » s'inscrit dans cette démarche. Ce comité d'acteurs, composé de trois collègues (maîtres d'ouvrages et partenaires financiers, professionnels et experts, associations et représentants de quartier), à l'instar du comité d'acteurs de la ville de Hanovre en Allemagne, a pour objectif de capitaliser les « bonnes pratiques » et les expérimentations innovantes dans le domaine du développement urbain durable, en vue de définir le contenu et les conditions de mise en œuvre d'un référentiel « éco-quartier » dans les domaines de l'aménagement urbain, de la construction-réhabilitation de logements et de la gestion des bâtiments communaux. Neuf ateliers thématiques d'échanges croisés ont été mis sur pied (maîtrise énergétique, gestion des déchets, performance économique globale, mixité sociale et urbaine, santé – environnement...) pour définir des actions qui pourraient venir en appui aux opérations déjà planifiées dans le cadre du grand projet de rénovation urbaine. Ce référentiel pourra servir dans l'avenir à élaborer un document de préconisation utilisé pour la modification du PLU (plan local d'urbanisme) et des prescriptions destinées aux aménageurs, bailleurs et promoteurs. Ce référentiel pourra ainsi être utilisé dans certaines des opérations d'aménagement et de construction du projet de rénovation urbaine, afin d'y intégrer des objectifs et des démarches de pilotage de projets durables.

Cette consultation, engagée depuis quelques mois, a l'avantage de susciter le dialogue entre les services de la ville (urbanisme, habitat, action sociale, développement durable...), les acteurs de l'habitat et de l'aménagement, les fournisseurs d'énergie et d'eau, les associations... en vue de mobiliser l'intelligence collective au service de la structuration d'une démarche de développement durable accompagnant les opérations de rénovation urbaine. Elle constitue aussi un moyen pour la collectivité de sensibiliser la chaîne d'acteurs impliquée dans la rénovation urbaine aux finalités d'intérêt général (maîtrise des charges...) qui sont attendues. En ce sens, elle permet de mettre la « raison politique » au centre de l'action publique locale de développement urbain durable. Elle montre comment une collectivité peut porter un projet politique autour des questions importantes à traiter, et mobiliser les acteurs locaux autour d'enjeux considérés localement comme prioritaires. Toutefois la difficulté consiste à structurer la démarche pour obtenir des parties prenantes un réel engagement dans la durée sur des réalisations concrètes.

Développer des moyens de sensibilisation et d'incitation au développement durable, ainsi que des prescriptions réglementaires

Les interviews menées avec les services de la ville révèlent que la capacité d'intervention publique pour inciter les acteurs à s'engager dans des démarches de développement durable n'est pas si importante. Le service de l'habitat évoque une résistance de la part des opérateurs HLM et des promoteurs face aux coûts d'investissement supplémentaire qu'engendrent les opérations de développement durable. De plus, il souligne que ces derniers n'ont pas toujours acquis l'expertise et mis en place les modes de conduite de projet adaptés à de telles opérations. Il revient à la collectivité de trouver non seulement des moyens réglementaires et prescriptifs pour les inciter à faire du développement durable, mais aussi des modes d'accompagnement pour les aider à faire évoluer leurs pratiques professionnelles : introduire des exigences développement durable dès le concours des architectes, énoncer les objectifs à atteindre de consommation énergétique et de charges pour les locataires, affirmer leurs exigences performancielles.... Enfin, la précarité sociale de certains propriétaires bailleurs ou occupants constitue un frein à des modes de réhabilitation plus durables permettant une baisse des charges et un meilleur environnement habité. A cela s'ajoute une offre de logements en accession sociale ou privée (trop chère et centrée sur les 2 ou 3 pièces) qui ne correspond pas

forcément à la demande, ainsi que des comportements de spéculation immobilière de particuliers difficiles à canaliser (voir le premier décryptage des entretiens en Annexe III). A cela s'ajoute la faible prise en compte de l'exposition des zones d'habitat aux nuisances urbaines par les aménageurs et les promoteurs. Les services « urbanisme » et « risques urbains » reconnaissent que les données sur les risques générées par les sites ou les friches industrielles, les pollutions (eau, air...) et les nuisances sonores devraient être complétées et réactualisées. Ces données relatives au second type d'inégalité écologique (l'exposition aux risques et nuisances urbaines) sont encore peu prises en compte dans la définition et le pilotage des opérations de rénovation urbaine. Dans ce contexte, les actions qui s'organisent autour de la thématique des inégalités écologiques, précisément de la réduction des formes de vulnérabilité des habitants à leur environnement, de leur accès à des ressources renouvelables et à une maîtrise des charges, semblent difficile à mettre en œuvre à court terme, selon nos interviewés.

Une transversalité opérationnelle au service d'une conception éco-systémique de la ville

Il convient aussi de noter que l'intégration de la question des inégalités écologiques dans la rénovation urbaine demande aux services de la ville de s'ouvrir aux problématiques de « l'écologie urbaine », ce qui suppose de développer une vision éco-systémique de la ville et une plus grande transversalité entre ses services. Dans cette optique, la ville de Lille vient de commander une première analyse de l'empreinte écologique à un cabinet externe, pour mettre en évidence les activités et les usages de la ville, ses flux de ressources (ponctionnées et rejetées), ainsi que les nuisances, les pollutions et les risques induits. Mais l'appropriation de cette pensée éco-systémique sur la ville suppose, outre une plus grande transversalité entre les services techniques de la ville, la construction de nouveaux outils d'analyse territoriale croisant les problématiques sociales, urbaines et environnementales. Il s'agit par exemple de mieux évaluer les problèmes écologiques causés par le développement urbain, leurs impacts sur la qualité de vie des habitants et les « ressources de la planète » (contribution à réduction de l'émission de CO2...). Cela implique pour Lille de compléter ses démarches ascendantes et participative de développement durable, par des démarches intégrant des analyses territoriales plus stratégiques, à l'instar des initiatives déjà menées dans ce sens par la région Nord-Pas-de-Calais. En effet, l'utilisation par l'action publique de tels outils d'analyse suppose qu'ils soient mis au service de l'élaboration d'une vision stratégique voire prospective de la ville durable, articulant les problématiques locales aux défis écologiques plus globaux.

Partir des problèmes prioritaires des territoires et des populations pour refonder une vision politique et stratégique de l'action publique

L'exemple Lillois enseigne que la question des inégalités écologiques ne peut pleinement être prise en compte dans les politiques de développement urbain durable que si ces politiques conjuguent des démarches délibératives et participatives ouvertes sur la société civile avec des démarches stratégiques tenant compte des enjeux et des corrélations de problèmes⁵³ à traiter aux différentes échelles territoriales (locale et globales). La culture de la délibération et de l'action concertée doit être complétée par une culture de l'analyse stratégique et prospective qui viendrait orienter la planification et soutenir l'élaboration d'un projet politique de territoire. Cette vision stratégique soutenant l'exercice de planification est d'autant plus

⁵³ Rappelons qu'il s'agit des corrélations de problèmes entre les aspects urbains, sociaux et environnementaux : à Fives, par exemple, corrélation entre habitat insalubre – propriétaires précaires – saturnisme et humidité.

importante à l'échelle de l'intercommunalité où se pose la question de la cohérence des dynamiques de développement des territoires, de leurs incidences sociales et environnementales par des effets d'entraînement et de report... (Laigle, 2006). C'est aussi à cette échelle que l'intervention publique locale concentre dorénavant son action de planification, d'où la nécessité d'être « citoyenne » et « proactive », mais aussi politiquement « stratégique » et « prospective », notamment dans le domaine du développement durable.

Concilier des démarches participatives et citoyennes avec des démarches prospectives et planificatrices

Si l'intercommunalité devient l'instance de la planification, la ville demeure celle de la gouvernance et de la décision urbaine. Nos analyses comparatives à l'échelle européenne montrent l'importance de cette *complémentarité institutionnelle* dans la mise en œuvre des politiques de développement urbain durable. L'enjeu est de trouver, dans des contextes institutionnels déterminés, les instances et les modalités par lesquelles peuvent s'articuler des démarches participatives et citoyennes, intégrant les préoccupations locales dans des projets de développement urbain durable, avec des démarches stratégiques et planificatrices, envisageant les incidences sociales et environnementales des orientations prônées de développement des territoires. Les inégalités écologiques, parce qu'elles posent, au sein des politiques de développement durable, la question des préoccupations citoyennes dans la perception et le renouvellement du cadre de vie, ainsi qu'à une échelle plus large la question de la réduction des nuisances écologiques de la ville et de ses impacts sociaux, impliquent de pouvoir articuler ces démarches, les unes nourrissant les autres. L'exemple Lillois enseigne que la dynamique citoyenne et associative, à l'échelle de la ville et de ses quartiers, produit une culture partagée sur les problèmes prioritaires à résoudre. Cette dynamique citoyenne préfigure des modalités originales d'action publique au sein desquelles celle-ci joue un rôle fédérateur dans la mobilisation des réseaux d'acteurs locaux autour d'objectifs négociés. Toutefois, cette démarche peut réellement être à l'origine d'une politique structurée de développement urbain durable, si elle s'appuie sur une analyse territoriale transversale plus poussée de certains enchaînements cumulatifs mal connus ou mal renseignés caractéristiques des inégalités écologiques, et si elle interpelle suffisamment la collectivité locale pour introduire certains de ces objectifs dans la vision politique du projet de territoire. L'exemple Lillois a ainsi montré la nécessité d'organiser la transversalité verticale et horizontale entre les domaines d'intervention publique sur des problèmes corrélés jugés comme prioritaires pour la résolution des inégalités écologiques. Ainsi, l'amélioration de la connaissance des services municipaux sur les aspects qui articulent des problèmes sociaux et des problématiques environnementales doit pouvoir enrichir la programmation urbaine, afin que celle-ci prennent les dispositions susceptibles de limiter les nuisances environnementales pour l'habitant. Enfin, un diagnostic territorial, croisé et prospectif, peut permettre à la collectivité de mieux envisager les conséquences des choix urbains effectués, et ainsi prévenir certaines situations d'inégalités écologiques, aux différentes échelles territoriales sur lesquelles les collectivités (ville et intercommunalité) exercent leur décision urbaine et leur pouvoir de planification. Toutefois la mise en œuvre d'une telle démarche demande un portage politique sur des questions d'écologie et de cadre de vie qui ne peuvent être traitées indépendamment des questions d'emploi et de fragilisation sociale, dans l'agglomération de Lille, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'arbitrage et de compromis entre les différents domaines d'intervention publique.

Un portage politique et foncier de projets de régénération urbaine soulevant la question de la responsabilité environnementale

C'est en poursuivant ce raisonnement en collaboration avec les services de la ville que nous avons initié la seconde étude avec Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU). L'objectif initial de cette étude, qui se poursuit en 2007, était d'envisager des pistes d'amélioration de la planification et de la conduite de projets de reconversion des friches industrielles. Les premiers résultats montrent que ce ne sont pas tant les méthodes de programmation qui posent problèmes que le positionnement de la collectivité dans le jeu d'acteurs impliqués dans la reconversion d'une friche polluée. Au-delà du coût de dépollution et de l'attachement des riverains à un patrimoine industriel qui fait partie du paysage urbain, ce sont les rapports d'influence entre des acteurs aux intérêts divergents, aux attentes et aux responsabilités différentes, qui constitue l'obstacle le plus important à une régénération urbaine durable. C'est souvent lorsque des ententes entre des intérêts distincts n'ont pu être trouvées que des solutions néfastes pour l'environnement urbain et ses habitants sont prises.

En fait, les jeux d'acteurs se cristallisent autour de plusieurs enjeux critiques du processus de régénération urbaine :

- Le *portage foncier* du site industriel ou de la friche, par l'établissement public foncier ou un opérateur privé. Le privé rachète en priorité des friches qui ont une attractivité urbaine pour y construire de l'habitat. L'acteur public rachète celles dont la reconversion est plus difficile à réaliser (moins attractives, plus excentrées, plus polluées...) et se trouve dans des situations difficiles de négociation sur le devenir du site avec le Maire et les riverains.
- Le diagnostic sur l'état de la *pollution* (par la DRIRE ou un organisme indépendant) et la façon dont l'importance de cette pollution va conditionner *l'usage* qui sera fait du site. Une pollution très importante incitera le propriétaire à revendre son bien à la collectivité ou à conserver un usage industriel ou d'activité pour réduire son coût de dépollution, ce qui va à l'encontre des objectifs de la reconfiguration de la ville sur elle-même (limiter l'étalement urbain). De plus, l'opérateur privé cherchera à négocier directement avec le Maire pour proposer un programme qu'il pourra plus vite rentabiliser, sans forcément tenir compte des clauses sociales et environnementales de la collectivité (faible pourcentage de logements sociaux, faible intégration urbaine et aménagement d'espaces de vie, habitat énergivore...).
- Le *portage politique* : qui porte politiquement le projet pour en définir les grands axes de programmation et selon quelles finalités économiques, urbaines et environnementales (maintien des emplois, restauration d'une attractivité urbaine...)? C'est généralement le Maire qui porte politiquement le projet de reconversion. Les services techniques de LMCU participent aux réunions de consultation citoyenne organisées par les municipalités. Toutefois les élus communautaires étant rarement présents à ces réunions, le portage politique communautaire est rarement exposé aux habitants qui sont peu sensibilisés aux objectifs d'intérêt communautaire (éco-quartiers, grands équipements...). Cette insuffisante délibération entre collectivités et avec les citoyens conduit souvent à une tension non résolue entre les objectifs communaux et les intérêts communautaires d'un projet de reconversion, les habitants redoutant que les objectifs communautaires les desservent (un grand équipement qui amènerait un trafic important et des emplois pour d'autres qualifications que celles des chômeurs de la commune, par exemple). Il y a donc

bien un problème d'arbitrage entre les objectifs de développement durable du renouvellement urbain et les objectifs de développement économique dans des communes souvent touchés par un fort taux de chômage.

- Le problème des *arbitrages entre l'activité économique et les espaces résidentiels*. Compte tenu du fort taux de chômage dans l'agglomération, la direction économique de LMCU a tendance à vouloir attirer des entreprises sur les sites en reconversion. Toutefois cet objectif se confronte à deux limites : les acteurs économiques émettent des demandes de sites qui doivent être satisfaites dans un délai court (3 ans), alors que la Direction de l'aménagement urbain gère la reconversion d'un site au minimum en 5 ans ; la reconversion d'un site pour des usages mixtes activités – habitat est plus complexe à gérer et demande généralement plus de temps que pour un site à mono-activité, ce qui nuit là encore aux objectifs de développement urbain durable. En effet, l'opportunité d'avoir un acquéreur économique l'emporte généralement sur la gestion plus complexe d'une reconversion mixte du site.
- Le *partage des responsabilités* : qui assume la responsabilité sur la qualité de l'environnement urbain requalifié ou reconverti ? Le fait de modifier le PLU pour changer l'usage d'un site industriel rend responsable la collectivité de ce changement d'usage. Les promoteurs immobiliers peuvent faire pression sur le Maire pour qu'il demande ce changement à LMCU. Or LMCU perd en partie le contrôle de la réalisation du programme effectué par un promoteur privé. Se pose alors la question de comment accroître la marge d'action et d'incitation de la collectivité publique lorsque le site est reconverti par un opérateur privé. Se pose aussi la question de savoir contre qui vont se retourner les futurs habitants du site, si des risques environnementaux ayant un impact sur leur santé proviennent dans les années à venir (le promoteur privé ou/et la collectivité publique) ?

Le jeu d'acteurs apparaît ainsi prépondérant dans le portage politique et foncier du projet, son montage financier, sa programmation, et sa mise en œuvre. Dans ce contexte, l'action publique locale est mise au défi de se renouveler dans ses multiples domaines d'intervention (économique, urbain et environnemental), dans sa capacité à organiser la consultation citoyenne et de se prémunir contre les risques que comportent sa responsabilité environnementale et de planification urbaine. Elle est amenée à trouver de nouveaux moyens d'action pour inciter les acteurs impliqués dans la régénération urbaine à rechercher des compromis et des arbitrages leur permettant de répondre à des enjeux sociaux et environnementaux.

Conclusion

Les deux études que nous avons menées montrent que la dynamique d'acteurs est l'un des aspects prépondérant qui conditionne l'intégration des objectifs de développement durable dans les projets urbains, et notamment la prise en compte de leurs finalités sociales et environnementales.

Dans le cadre du grand projet de rénovation urbaine de la ville de Lille, les accords passés entre les services de la Ville, LMCU, les bailleurs sociaux, et les acteurs du foncier constitue une clé de réussite du projet. La Ville entend assurer un pilotage opérationnel sur chacun des secteurs du projet de rénovation urbaine. Elle organise ce pilotage sous la responsabilité des

urbanistes de la Ville, qui depuis 2004, ont initié une dynamique de management de projets inter-institutions entre les opérations de la ville et de Lille Métropole Communauté Urbaine. Le Projet de Rénovation Urbaine étend ce dispositif aux autres maîtres d'ouvrage concernés, notamment aux bailleurs sociaux et aux promoteurs privés. La Ville de Lille, Lille Métropole Communauté urbaine, L.M.H. (l'office HLM Lille Métropole Habitat) ont établi une proposition de contreparties foncières à titre gratuit à l'association Foncière Logement en fonction de la stratégie de diversification de l'habitat qui fonde le projet de rénovation urbaine de Lille. L'association Foncière Logement constitue ainsi un acteur primordial pour la constitution d'une offre locative diversifiée. Depuis 2006, l'introduction d'objectifs de développement durable dans le projet de rénovation urbaine s'effectue par la constitution d'un comité d'acteurs associant les opérateurs de l'énergie et de l'eau, mais aussi des experts du développement durable et des acteurs associatifs représentatifs des quartiers et des habitants, en vue d'élaborer un référentiel de prescriptions sociales et environnementales adapté aux problèmes que rencontrent les citoyens : précarité énergétique, parcours résidentiels avec un accompagnement social au relogement, lutte contre le saturnisme, prise en compte progressive des risques urbains et des nuisances de l'environnement sur la santé, etc. L'intervention du CSTB (laboratoire MUST) vient en appui à cette dynamique locale. Au cours de l'année 2007, en tant que membres du comité d'acteurs « développement durable » de la ville de Lille, nous animerons un groupe de travail sur les inégalités écologiques, afin d'aider les services de la ville à construire des catégories d'analyse et une méthodologie pour l'étude du système santé-pollutions-risques environnementaux qui fait pour l'instant défaut. Nous continuerons notre investigation sur l'identification des moyens d'action publique susceptibles d'interagir sur la dynamique d'acteurs, en vue de les inciter à prendre en compte des finalités sociales et environnementales qui pourraient à terme limiter l'émergence d'inégalités écologiques.

Dans le domaine de la reconversion des friches industrielles, face à la montée des acteurs privés, au désengagement progressif de la DRIRE pour la réalisation de l'évaluation environnementale au profit de ses fonctions de « police de l'environnement » (c'est-à-dire du contrôle de l'application de la réglementation), nous étudierons les marges possibles d'action de la collectivité pour qu'elle élabore des systèmes de compromis et d'arbitrages avec les maires, les acteurs publics, citoyens et privés... permettant de résoudre les problèmes de portage foncier, de portage politique, de responsabilité environnementale... évoqués ci-dessus.

Ces recherches – actions viendront nourrir notre réflexion sur l'analyse des inégalités écologiques et les pistes d'action publique locale susceptibles d'en limiter l'émergence. Les rapports qui seront remis au MEDD, au cours de l'année 2007, rendront compte de nos résultats dans ces domaines.

Conclusion générale

Ce rapport final sur la « *caractérisation des inégalités écologiques et de l'action publique* » expose les résultats de la recherche en trois parties ou chapitres clefs :

- les fondements analytiques de la notion d'inégalité au regard de conceptions de l'action publique qui se réfèrent à des traditions philosophiques et institutionnelles différentes selon les pays européens,
- la présentation d'une méthode d'analyse territoriale des inégalités écologiques et son application à l'agglomération Lilloise et au Nord-Pas-de-Calais,
- une réflexion sur les pistes d'évolution de l'action publique dans la mise en œuvre de politiques de développement urbain durable qui permettraient de lutter contre les inégalités écologiques, réflexion qui s'appuie sur les études menées avec les collectivités territoriales de la ville et de la communauté urbaine de Lille.

La structure de ce triptyque a été composée en trois mouvements :

- une consolidation des bases analytiques par une perspective européenne et la prise en compte des analyses du courant de la « justice environnementale »,
- une plongée progressive dans l'empirie par l'entrecroisement des données sociales, urbaines, environnementales et de santé, afin d'en extraire des corrélations caractérisant les inégalités écologiques,
- la confrontation des modes d'action publique aux problèmes d'inégalités écologiques qui se posent à l'échelle d'une ville et de ses quartiers, afin d'ouvrir la réflexion sur les obstacles et les pistes d'action publique locale en France.

Les principaux résultats auxquels nous sommes parvenus au terme de cette démarche en trois temps sont exposés dans les pages qui suivent.

La notion « d'inégalité écologique » étant souvent appréhendée dans les milieux de la recherche en référence au courant de la « justice environnementale », nous avons montré dans le chapitre I que ces deux concepts proviennent de deux traditions philosophiques et institutionnelles différentes, l'une gréco-latine, l'autre anglo-saxonne. La compréhension des principes analytiques qui fondent cette distinction est déterminante pour problématiser la relation « entre inégalité et action publique ». Si la notion de justice environnementale se réfère aux « droits naturels » qui peuvent être mis en cause par des processus de discrimination touchant l'individu dans son intégrité, la notion d'inégalité renvoie aux droits du citoyen et à la constitution qui les fondent. Dès lors, le rôle de l'action publique dans le rétablissement des droits ou la correction des inégalités ne peut être pensé de la même façon. La participation citoyenne n'occupe pas non plus la même place et ne remplit pas la même fonction. D'un côté, l'expression citoyenne interpelle la puissance publique afin que celle-ci légifère sur de nouveaux droits, tandis que de l'autre elle prend place dans un espace de délibération au fondement de l'orientation politique de l'action publique. A cela s'ajoute une conception différente de l'environnement. Dans la conception anglo-saxonne, prédomine une conception interactive du rapport de l'homme à son milieu, tandis que la pensée gréco-latine a formalisé un rapport d'extériorité entre l'homme et son environnement. C'est pourquoi le terme de « justice environnementale » ne peut être associé, sur le plan épistémologique, au terme d'inégalité écologique, et que les moyens d'intervention publique sur les

« discriminations environnementales » ou les « inégalités écologiques » ne sont pas du même ordre⁵⁴.

Le second résultat exposé dans le chapitre I est que la capacité d'intervention publique sur les inégalités écologiques dépend des contextes politico-institutionnels dans lesquels elle s'applique, et des conceptions du développement durable qu'elle véhicule. L'analyse a ainsi mis l'accent sur les instances institutionnelles à l'origine de la mise en œuvre des politiques de développement urbain durable. Nous avons ainsi montré que si les politiques de développement durable sont initiées sous l'impulsion du gouvernement en Grande-Bretagne, elles sont très décentralisées et soumises à une très forte segmentation de l'action publique en Espagne et en Italie. En Allemagne, ces politiques procèdent d'une complémentarité institutionnelle (Etat Fédéral, Land, Municipalités) au sein de laquelle les échelons intermédiaires jouent un rôle essentiel de relais pour rendre possible des politiques municipales accordant une large place à la participation citoyenne. En France, on se situe dans une période transitoire de décentralisation, au cours de laquelle les intercommunalités acquièrent de nouvelles compétences de planification urbaine, dans un contexte où les services déconcentrés de l'Etat (DRIRE) se désengagent de certaines fonctions de diagnostic environnemental, et où les villes et leurs intercommunalités n'ont pas encore mis en place des compétences de diagnostic territorial à la hauteur des enjeux qu'elles doivent traiter. Ces modalités politico-institutionnelles d'intervention publique peuvent être parfois défavorables au traitement des inégalités écologiques. Un autre aspect important à prendre en considération pour comprendre la marge d'action publique sur les inégalités écologiques est la plus ou moins grande sectorisation de l'intervention des différents services et administrations territoriales. Dans les différents pays, les domaines de transversalité les plus développés renvoient aux domaines de préoccupations sociétales. En Grande-Bretagne, l'accent est plutôt mis sur le lien entre l'environnement et la santé, tandis qu'en Allemagne c'est la relation urbanisme-environnement qui semble prépondérante et qu'en France l'accent est mis sur la liaison social-urbain avec un développement récent du lien habitat-environnement, toutefois sans qu'une vision éco-systémique de la ville ait permis jusqu'à présent de reformuler l'action publique locale, à l'instar de la ville de Barcelone.

Enfin, le troisième résultat présenté dans le chapitre I, considère l'importance à accorder à la dynamique d'acteurs locaux (élus, professionnels, services techniques, citoyens) dans la mise en œuvre de politiques territoriales de développement urbain durable qui permettraient d'intervenir sur les inégalités écologiques. Nous suggérons à la fin du chapitre I que le portage politique et la capacité de l'action publique locale à mobiliser la chaîne d'acteurs impliqués dans la production urbaine constituent deux conditions déterminantes dans le traitement de ces inégalités, résultat que nous exposons de façon plus détaillée dans le chapitre III, à partir de l'analyse du cas Lillois.

Le chapitre II est, quant à lui, consacré à la présentation d'un cadre et d'une méthode d'analyse territoriale des inégalités écologiques. Cette analyse illustre les principaux résultats obtenus à mi-parcours de la recherche en leur donnant un contenu empirique. Les inégalités écologiques ne pouvant être appréhendées uniquement par une « différence de situation », le seul croisement statistique de données sociales, environnementales et urbaines, ne peut suffire à en donner une représentation pertinente. Ces inégalités relèvent de processus plus dynamiques dont les causes sont à rechercher dans les modes de développement des territoires et les enchaînements cumulatifs qu'ils produisent dans le temps et dans l'espace. C'est

⁵⁴ Même si à des fins pédagogiques, cet exposé est un peu caricatural, il apporte selon nous des fondements à la réflexion qui se poursuivra en 2007.

pourquoi le point de départ initial d'une analyse territoriale des inégalités écologiques consiste à formaliser et mesurer les vulnérabilités sociales et environnementales héritées des modes de développement économique et urbain des territoires considérés. Cet axe d'analyse a l'avantage de donner consistance, d'une part, au lien entre la question des inégalités écologiques à celle du développement, d'autre part, au lien entre ces inégalités et la notion de « développement durable ». Autrement dit, démontrer l'existence d'inégalités écologiques, revient en partie à expliquer la « non durabilité » des modes de développement antérieurs. Ce cadre d'analyse a constitué dans notre travail un enjeu théorique mais aussi méthodologique. Théorique parce qu'il permet de problématiser la relation entre des politiques territoriales de développement et les inégalités écologiques. Empirique, parce qu'il ouvre la réflexion sur les marges d'action des collectivités locales pour orienter le développement de leurs territoires dans l'objectif d'en limiter les conséquences néfastes sur les fragilisations sociales et les vulnérabilités environnementales.

De ce point de vue, l'analyse territoriale des inégalités écologiques interrogent les modes d'action publique locale à trois niveaux :

- son intervention en domaines d'action thématique puisque l'action publique est amenée à intervenir sur des problèmes corrélés,
- sa réflexivité, c'est-à-dire sa capacité à tenir compte des incidences possibles de ses choix au moment de la définition même de ses politiques, et sa faculté à rechercher des voies de développement qui répondent corrélativement aux problèmes que rencontrent les citoyens et aux défis économiques, sociaux et écologiques majeurs pour le devenir des territoires,
- sa capacité à mobiliser les acteurs locaux autour d'objectifs partagés, faisant l'objet d'arbitrages entre les intérêts publics et privés, et de compromis entre le bien commun et la protection des personnes.

Les résultats de l'analyse territoriale dans l'agglomération Lilloise et le Nord-Pas-de-Calais montrent l'existence d'effets de cumul, d'une part, entre une structure urbaine dense et polycentrique, une dégradation de l'environnement, un héritage urbain couplant industrie-habitat, une fragilisation sociale, et d'autre part, entre une précarisation socio-économique, une proportion importante du parc de logement datant d'avant 1948 qui est faiblement réhabilité, une précarité énergétique et des problèmes de santé. Ces effets de cumul, analysés à l'échelle large des agglomérations et à l'échelle de la ville et de ses quartiers, enseignent que certains territoires, tel que le bassin minier, sont concernés par l'ensemble de ces problèmes, tandis que d'autres territoires inscrits dans des dynamiques de développement plus diversifiées, tels les quartiers de la ville de Lille, présentent des inégalités écologiques aux caractéristiques spécifiques. L'analyse fine à l'échelle des quartiers permet de rendre compte des corrélations de problèmes spécifiques qui caractérisent les inégalités écologiques de la ville. Dans les quartiers faubouriens à l'habitat dégradé où vivent des propriétaires occupants socialement précarisés, exposés aux risques sanitaires de leur logement (surnage, asthme...) et aux risques des friches polluées ou de sites industriels encore en activité, tel qu'à Fives, la question des risques urbains et socio-sanitaires est prédominante. En revanche, dans d'autres quartiers, c'est plutôt le risque d'exclusion socio-urbaine des classes populaires après réhabilitation et requalification urbaine qui prédomine, tel qu'à Wazemmes. De plus, l'analyse de ces effets de cumul montre comment des problèmes de coupure urbaine et de conditions de vie dans des logements sociaux peuvent se traduire, couplés à des formes de fragilisation sociale, par des problèmes de santé et d'intégration socioprofessionnelle autres que ceux constatés dans les quartiers faubouriens. A Lille sud, par exemple, ce sont davantage les conditions d'occupation des logements (sur-occupation...), la faiblesse des équipements publics, et l'éloignement du centre (le faible accès à l'urbanité) qui déterminent les problèmes

que rencontrent les familles, en particulier les adolescents aux parcours d'insertion socioprofessionnelle limités et les jeunes enfants touchés par problèmes de santé et de scolarisation liés au manque de sommeil et au faible accès aux soins.

Ces inégalités écologiques, appréhendées corrélativement par les dynamiques des territoires et les problèmes que rencontrent leurs habitants, invitent à s'interroger sur les modes d'action publique, dont nous tirons les principaux enseignements dans le chapitre III.

La première difficulté pour l'action publique locale consiste à élaborer des projets de territoires incorporant une vision stratégique sur le devenir de la ville, positionnée dans l'agglomération, la région et la concurrence interurbaine européenne, projets qui doivent répondre aussi aux problèmes spécifiques que rencontrent chaque territoire (quartiers...) et leurs populations. La difficulté consiste à bâtir une politique globale qui réponde à des enjeux territorialisés spécifiques. On l'a vu le grand projet de rénovation urbaine de la ville de Lille, par des politiques foncières et de l'habitat ambitieuses, un accompagnement social des populations en cours de relogement, des actions de réserve foncière pour l'activité économique... semble concilier assez bien ces échelles d'enjeux et d'intervention. Reste qu'il n'est pas évident, à ce niveau d'élaboration stratégique, d'introduire des préoccupations environnementales dans des projets de rénovation urbaine et de reconversion économique qui se situent dans une agglomération où le maintien de l'emploi repose encore sur l'activité industrielle et logistique.

La seconde difficulté pour l'action publique locale est d'arriver à organiser la transversalité de son action sur des problèmes corrélés dont la résolution apparaît prioritaire. Les effets de cumul caractéristiques des inégalités écologiques montrent que l'on ne peut pas résoudre des problèmes sociaux uniquement par l'action sociale, des problèmes de santé uniquement par une politique de santé... Compte tenu de l'héritage de l'agglomération de Lille à l'origine de problèmes complexes articulant des problématiques socio-urbaines et environnementales, l'action publique est amenée à trouver des moyens d'intervention qui agissent à l'articulation de ces problèmes, là où les effets de cumul se produisent. Cela suppose par exemple d'utiliser les fonds de solidarité au logement, non pas uniquement dans une perspective curative de prise en charge des impayés d'énergie et d'eau, mais préventive, pour financer une partie des travaux de réhabilitation visant une amélioration des modes de chauffage et de l'efficacité énergétique des logements où vivent les populations les plus précarisées. Cela suppose aussi de pouvoir mieux évaluer les risques sur la santé des friches polluées ou des sites polluants encore en activité, des pollutions de l'air et de l'eau..., afin que la collectivité locale sache assumer le partage de la responsabilité environnementale que comporte certains projets de régénération urbaine et économique.

Dans ces conditions, les moyens réglementaires et incitatifs classiques de l'intervention publique ne suffisent pas à impulser une mobilisation des acteurs locaux autour d'objectifs de développement urbain durable. On l'a vu des résistances s'expriment à l'occasion de projets de régénération, de la part de maires ou d'habitants qui font de la sauvegarde de l'emploi leur leitmotiv principal au risque de ne pas saisir les opportunités existantes dans l'amélioration de l'environnement urbain et l'usage mixte du sol. Les aménageurs, les promoteurs et les bailleurs sociaux peuvent aussi ne pas entrevoir les avantages qu'ils auraient à construire des espaces de vie permettant une maîtrise des charges locatives et d'exploitation, s'ils ne sont pas responsables sur l'usage et la gestion de ces espaces vis-à-vis de l'utilisateur final et de la collectivité publique. L'action publique locale est alors mise au défi, d'une part, de porter politiquement la conciliation possible des objectifs socio-économiques et écologiques, et

d'autre part, de construire des partenariats pour sensibiliser les acteurs locaux impliqués dans la production urbaine à des finalités d'intérêt général qui font sens localement, c'est-à-dire qui répondent aux problèmes prioritaires des territoires. Il s'agit en quelque sorte de tenir compte des préoccupations locales relevant de l'intérêt général et des défis écologiques majeurs de la planète (changement climatique...)

Dans ce contexte, l'action publique locale ne peut trouver sa légitimité politique et institutionnelle qu'en redéfinissant son intervention dans la dynamique d'acteurs locaux. Sa légitimité dépendra des principes éthiques sur lesquels elle peut refonder son action et des moyens qu'elle est capable de mettre en œuvre pour impliquer les acteurs locaux dans la réalisation d'objectifs en cohérence avec de tels principes.

L'étude de l'agglomération de Lille montre ainsi que quatre pistes d'évolution de l'action publique locale sont à privilégier :

- *la mise en place de dispositifs d'arbitrage et de compromis entre les finalités sociales et environnementales des projets de régénération urbaine et économique* : face aux jeux d'acteurs qui défendent des intérêts différents, la collectivité peut davantage jouer un rôle de délibération et d'usage public de la raison, dans l'objectif de favoriser des ententes sur les compromis à trouver entre les différentes finalités de ces projets. Le portage politique et foncier de la collectivité locale, l'existence de contreparties financières pour les acteurs poursuivant de telles finalités, la clarification des responsabilités environnementales sont autant de moyens qui peuvent venir en appui de ces dispositifs.
- *L'établissement de partenariats* entre les acteurs de l'aménagement, de l'habitat, de l'énergie, du social et de la santé..., afin d'impliquer des coalitions ou des chaînons d'acteurs dans la résolution de problèmes corrélés ou cumulés pour lesquels une intervention sectorielle ou thématique semble insuffisante.
- *Un usage de l'expression citoyenne* à la fois pour identifier les problèmes prioritaires à résoudre qui font sens localement et pour expliciter les objectifs d'intérêt général qui dépassent les préoccupations citoyennes.
- *Une élaboration stratégique et réflexive* des orientations politiques de développement des territoires, en vue d'anticiper les conséquences des choix sur les dynamiques territoriales, et de mettre au centre des délibérations la responsabilité du politique.

Bibliographie

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, *La santé dans les quartiers prioritaires*, décembre 2005, page 5.

Berdoulay V. et Soubeyran O., 2002, *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*, Ed La Découverte, coll.recherche, Paris.

Bidou D., Crepey G., Diebolt W., Helias A., 2005, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Rapport de l'inspection générale de l'environnement, MEDD, 27 avril 2005.

Bourdieu P. et Passeron J.C., 1970, *La reproduction, Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, P., 1979 *La Distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Les Editions de Minuit.

Bullard D., 1994, « Confronting environmental racism in the U.S. and abroad », *Testimony prepared for the United Nations Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism*, Atlanta, October 1994.

Bullard D. and Wright B., 1993, « Environmental justice for all: community perspectives on health and research needs », *Toxicology and Industrial Health*, vol.9, N° 5, p. 828.

Charles L., 2001 « Du milieu à l'environnement », *L'environnement, question sociale, Dix ans de recherche pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob,

Couteaux P-M (2002), « Droit de l'homme et droits ethniques : le problème de la citoyenneté européenne », *Une Certaine Idée* n°2, Novembre 2002, 2p.

Christine Campèse, Sophie Jarraud , Bénédicte Decludt, Guy Jacquier, Didier Che, 2004, *Les légionelloses déclarées en France en 2003*, dans BEH, N° 36-37/2004, 07 septembre 2004, Institut de veille sanitaire, St-Maurice, et Centre national de référence des Légionelles, Lyon.

DDASS du Nord, février 2003, *Bilan des intoxications au monoxyde de carbone en 2001-2002*.

Davezies L., 2004, « Décentralisation: un risque d'inégalités accrues ? », *Cahiers Français*, N° 318, La documentation Française.

Di Ciommo F., 2006, « Métropolisation et planification urbaine dans une perspective de développement durable », Rapport de recherche post-doc Ile-de France-CSTB.

Drire Nord - Pas-de-Calais, 2002, *L'industrie au regard de l'environnement*, Douai, 265 p.

Emelianoff C. et Theys J., 2001, « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat* n° 113, Janvier – Février 2001.

Environment Agency (EA), 2004, *Addressing environmental inequalities*, Position Statement, Bristol, UK, EA

ESRC, 2001, « Global Environmental Justice rights and means for environment for all », *Environment Change Programme*, Special Briefing N°7, UK, University of Sussex.

Filpo F., 2004, «Les tensions constitutives du ‘développement durable’ », *Développement Durable et Territoires*, mars 2004 <http://developpementdurable.revues.org/document1041.html>

FNAU, 2004, « Les forces et les faiblesse de l’offre métropolitaine française », », in *Les Dossiers FNAU* (Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme), N° 15, Mai 2004

Garnier C. (fédération France Nature Environnement), président du groupe de travail n°9, 2002, *Inégalités écologiques, inégalités sociales*, Paris, Comité Français pour le Sommet Mondial sur le Développement Durable (CFSMDD).

Guilluy C. et Noyé C, 2004, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, Revue Autrement, Collection Atlas - Monde.

Habermas J., 1992, *L’espace public*, Payot, Paris, avec une préface de l’auteur pour la 17^e édition allemande (1990).

IFEN, 2004, *Les cahiers régionaux de l’environnement*, Nord-Pas-de-Calais

Koubi G. et Guglielmi G. J. (sous la direction de), 2000, *L’égalité des chances, Analyses, Evolutions, Perspectives*, Paris, Collection « Recherches », La Découverte, pages d’introduction.

Laigle L. et Oehler V., 2004, « How to integrate social and environmental aspects in housing and urban policies : some experiences from France and Germany”, *The Sustainable City, Urban regeneration and sustainability*, Marchettini, Brebbia, Tiezzi, Wadhwa Editors, WIT PRESS, pp 443 – 452.

Laigle L. et Oehler V., 2004, *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, rapport final pour le PUCA – MELT, Février 2004, 100 pages, disponible sur le site Internet du CSTB : desh.cstb.fr ; http://lmts.cstb.fr/publications/default_lab0.asp?id_membre=

Laigle L., 2005, *Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situations et de l’action publique*, Rapport Intermédiaire pour le PUCA – MEDD, Février 2005, Programme « Politiques Territoriales et Développement Durable », 120 pages, disponible sur le site Internet du CSTB : desh.cstb.fr

Laigle L., 2005, « *Urban Dynamics and territorial disparities: what kind of sustainable public actions?* », Communication à la conférence internationale de ENHR (European Network of Housing Research), June 2005, Iceland, Reykjavik, disponible sur le site web: www.enhr.com et desh.cstb.fr

Laigle L., 2006, « Métropolisation et développement durable », *Pouvoirs Locaux* n°70, III/ 2006, pp33-40.

Lukas K., Walker G., Eames M., Fay H., Poustie M., 2004, *Environmental and Social justice: Rapid Research and Evidence Review*, 2004, Sustainable Development Research Network <http://www.psi.org.uk/sdrn/SDRN%20environment%20and%20social%20justice%20report%20-%20revised.pdf>

Martinez Alier J. et alii, 2001. "Poverty, Development and Ecological Debt", New Economics Foundation, Royaume –Uni.

Maschewsky W., 2001, *Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt*, Frankfurt-am-Main, VAS

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

Maurin L., 2003, « Peut-on tout hiérarchiser ? », Site de l'Observatoire des Inégalités, http://www.inegalites.fr/article.php3?id_article=136

ORS Nord-Pas-de-Calais, décembre 2004, « les inégalités socio-spatiales de mortalité dans la région Nord-Pas-de-Calais ».

PRASE, 2003, *Plan Régional d'Action Santé Environnement*, ORS – DDAS.

Rawls J., 1987, *Théorie de la justice*, Editions du Seuil (première édition 1971), Paris.

Repères 2003, *Les habitants de Lille Métropole*, Observatoire des évolutions sociales et urbaines, Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole.

Ricoeur P., 1997, *L'idéologie et l'utopie*, Editions du Seuil pour la traduction française, Paris, 411 pages.

Sachs W., 2003, « Ökologie und Menschenrechte : welche Globalisierung ist zukunftsfähig? » Wuppertal Papers, n°131, juin 2003, p4

Salomez J.L, Préface, *Inégalités socio-spatiales de mortalité dans la région Nord-Pas-de-Calais*

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), 2005, *Securing the future: delivering UK Sustainable Development Strategy*, Norwich, UK, The Stationary Office

Theys J., 2004, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », *Regards sur l'actualité*, n°302, La documentation Française, juin-juillet 2004, p. 37-55

Theys J., 2000, "Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent", in *Développement durable, villes et Territoires*, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique (CPVS), Ministère de l'Equipement, N° 13 Paris.

Viveret P. (préface), 2003, *Atlas régional du développement durable Nord-Pas-de-Calais*, Editions de l'Aube.

ANNEXES

ANNEXE I



Mission d'expertise et d'assistance méthodologique du CSTB pour la Ville de Lille

Faire un état des lieux sur les inégalités environnementales

En vue d'énoncer des préconisations pour un urbanisme durable

Lydie LAIGLE

Responsable Adjointe du Laboratoire LMTS
Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

JANVIER 2006

Contexte et objectifs

Cette mission d'expertise et d'assistance méthodologique s'inscrit dans un contexte caractérisé par :

- la sensibilisation croissante aux préoccupations de développement durable des acteurs politiques et citoyens de la ville et de l'agglomération de Lille,
- la nécessité de constituer une information croisée et territorialisée en vue d'élaborer des actions de développement durable,
- la reconnaissance de l'importance à accorder à la question des inégalités pour orienter l'action publique dans le sens du développement durable.

Pour adapter le développement durable aux préoccupations citoyennes, il est nécessaire de connaître les critères de la qualité de vie qui importent pour le citoyen, et de construire des indicateurs qui en rendent compte au regard des situations vécues.

Parmi les questions qui comptent pour les citoyens, celles de l'exposition aux nuisances sonores, de la qualité de l'air et du cadre bâti (moisissures à l'origine de l'asthme, plomb provoquant le saturnisme...), du droit d'accès à l'eau, de la précarité énergétique (difficulté à payer le chauffage et système de chauffage défaillant), de la qualité paysagère, de l'accessibilité et de la mobilité en ville sont des questions essentielles conditionnant la qualité du cadre de vie.

Or, dans ces domaines, il existe encore peu d'évaluations sur les nuisances et les risques environnementaux auxquels les citoyens sont exposés. Les professionnels de l'habitat et de l'urbanisme n'ont pas toujours accès à des retours d'information sur ces questions, et du coup sous-estiment souvent l'importance dans la conception et la réalisation des projets d'habitat et d'urbanisme.

L'objectif sera d'avancer sur ces deux points :

- apporter un soutien méthodologique aux services de la Ville de Lille pour faire un premier diagnostic sur l'état de l'environnement urbain, et les nuisances auxquelles sont exposées les populations résidentes,
- tirer des enseignements sur les aspects à intégrer dans les projets d'urbanisme durable (dans le cas de réhabilitation de l'habitat, de démolition/reconstruction, de grands projets de renouvellement urbain...).

Les axes d'intervention

L'assistance du CSTB couvrira ces deux axes :

1. Un soutien méthodologique pour la collecte, l'organisation et le croisement des données sociales, environnementales et urbaines en vue de réaliser un état des lieux sur l'environnement urbain et les nuisances qu'il procure aux citoyens. Ce diagnostic se fera en deux temps :
 - Un *balayage* sur l'ensemble de la ville de Lille pour identifier les caractéristiques « environnementales » des quartiers et les « défauts » de qualité du cadre de vie,
 - Un *zoom* par une recherche d'information plus précise et plus qualitative pour certains quartiers concernés par des projets d'urbanisme d'importance (ANRU....). Ces quartiers seront choisis en accord avec la collectivité locale.
2. Pour ces quartiers choisis (deux au maximum), il sera mis en évidence les lignes de force qui ressortent du diagnostic territorial réalisé, en vue d'énoncer des préconisations de requalification du cadre de vie qui pourront être prises en compte dans les projets d'urbanisme.

Phasage et déroulement de la mission du CSTB

1. Constitution d'un comité de pilotage comprenant :
 - des élus, des agents des administrations territoriales et de l'Agence d'urbanisme, des représentants d'associations de défense de l'environnement et de riverains, etc.
 - des experts référents du territoire : DIREN, DDE, DRIRE, DR INSEE, santé environnementale, etc.
 - des experts référents nationaux : IFEN (Alexis ROY), CSTB (Lydie LAIGLE et Séverine KIRCHNER), etc.
2. Premières réunions du comité de pilotage : rappel de l'objectif du travail et identification des données existantes, des données à recueillir, des territoires à renseigner
3. Assistance méthodologique pour la collecte des données, le croisement et la territorialisation des données par quartiers : validation par le comité de pilotage
4. Assistance méthodologique pour l'analyse transversale des données sur l'ensemble des quartiers de la ville de Lille : cartographies, recoupement d'information quantitative sur des thématiques importantes pour le développement durable (habitat ancien – santé, déplacement – nuisances sonores - pollution de l'air ...) : présentation au comité de pilotage
5. Sélection de deux quartiers concernés par des projets de renouvellement urbain : diagnostic et travail d'analyse complémentaire plus qualitatif pour ces quartiers.
6. Synthèse des résultats obtenus et présentation des résultats au comité de pilotage
7. Enseignements à tirer : préconisations pour orienter les projets d'urbanisme dans le sens du développement durable.



Quelles sont les inégalités environnementales à Lille ?

Etat des lieux, indicateurs et pistes d'action

Juin 2006

Objectifs :

Constitution d'un groupe de travail interservices pour :

- faire un état des lieux sur les inégalités environnementales,
- nourrir la réflexion sur les critères d'analyse de ces inégalités,
- contribuer à la construction d'un système d'indicateurs permettant de les évaluer, d'en suivre l'évolution dans le temps,
- énoncer des pistes d'actions pour lutter contre ces inégalités.

Partenaires : Directions de la ville de Lille (voir tableau en Annexe) :

- Urbanisme et aménagement
- Habitat
- Politique de la ville
- Risques urbains, nuisances et pollutions
- Action sociale et insertion
- Santé
- Observatoire de la ville

Etapes :

1. Répertoire dans les différents services les données disponibles pour identifier les inégalités environnementales.
2. Etudier les croisements possibles entre ces données pour évaluer les inégalités environnementales.
3. Sélectionner les données à compléter pour réaliser le suivi-diagnostic de ces inégalités par la ville.
4. Définir les critères d'analyse et les indicateurs caractérisant les inégalités représentant des enjeux majeurs sur le territoire de Lille.
→ *Exemples* : la précarité énergétique, la relation habitat - santé, la gestion des risques liés aux activités ou friches en milieu urbain, les besoins en réhabilitation du parc privé, les quartiers qui consomment le plus de ressources, ceux qui émettent le plus de nuisances, les usages de la ville et leurs répercussions sur la qualité de vie, les inégalités sociales par quartiers, etc.
5. Envisager, ultérieurement et de façon concertée, des pistes d'actions pour lutter contre les inégalités à traiter en priorité.

Modes de travail :

- Séance de travail du comité de pilotage interservices, à prévoir
- présentation par l'observatoire et les services de leurs données ;
- réflexion collective sur les croisements possibles (mise en œuvre des étapes 1 et 2).
- Travail d'analyse par le CSTB et l'Observatoire de la ville de Lille (mise en œuvre des étapes 3 et 4)

- **Présentation aux services des premiers résultats.**

Rôle du CSTB : le CSTB en lien avec l'observatoire et les services de la ville de Lille, favorisera la réflexion pour déterminer les critères d'analyse, pour construire des indicateurs d'évaluation et de suivi des inégalités environnementales, utiles à l'action publique.

Propositions du CSTB pour les étapes 1 et 2

Les croisements possibles pour évaluer les inégalités environnementales

L'objectif de cette phase est de proposer des croisements pertinents pour évaluer ces inégalités et d'identifier les données existantes, les données à répertorier et celles à croiser.

Il nous a semblé opportun de présenter des croisements possibles sous forme de questions, laissant ainsi une latitude à l'Observatoire et aux services de la Ville pour sélectionner les données correspondantes (statistiques, cartes et indicateurs).

Dynamiques territoriales et inégalités sociales

- Données permettant de caractériser le renouvellement des populations par quartier : paupérisation ou gentrification, taille, statut et âge des ménages, nationalité, catégories socio-professionnelles, actifs ou non, étudiants, revenus imposables, allocataires CAF, RMIstes, taux de chômage, familles monoparentales ?
- Quels sont les quartiers de la ville de Lille où la population se renouvelle le plus et ceux où elle se renouvelle le moins ? Dans quels quartiers les ménages riches et familles des classes moyennes s'installent, les familles pauvres restent, les étudiants s'implantent... ?
- Comment expliquer la répartition socio-spatiale de la population par quartier : rôle de l'attractivité, de l'image et de la centralité du quartier, pression foncière et immobilière, coupure urbaine, qualité du bâti et du tissu urbain, type de logement (individuel/collectif, privé/social, petit/grand...)?
- Peut-on établir des corrélations statistiques entre les mouvements de populations et le parc de logement (données sur type et état du parc de logement par quartier, date de construction...)?
- Est-ce que la qualité du tissu urbain joue un rôle dans le renouvellement des populations (exemple : Wazemmes fort taux de rotation, moins important pour Fives...)?
- Est-ce que l'amélioration de la qualité urbaine (réhabilitation, démolition-reconstruction, espaces publics, équipements, desserte par les transports en communs, reconversion des friches...) s'accompagne de mouvements de populations et d'une « gentrification » ?
- La requalification urbaine de certains quartiers a-t-elle un impact sur le renouvellement de population des autres quartiers et des villes alentours (périurbain...)?

Tissu urbain et qualité environnementale (pollution, bruit, eau, air, sols...)

- Pollutions générées par les sites industriels encore en activité et impact sur les riverains (santé...)?
- Pollutions (sols...) des friches industrielles et situation dans la ville (proximité avec habitat...)?

- Evaluation des risques liés aux activités industrielles et aux déplacements ?
- Quartiers les plus touchés par les nuisances sonores des infrastructures de transport ?
- Les quartiers qui « émettent » ou subissent le plus de nuisances (émissions de CO2, déchets...) ?
- Les quartiers qui consomment le plus de ressources ?
- Empreinte environnementale des quartiers ?

Habitat- santé -précarité

- Données sur le logement : pourcentage d'habitat insalubre ou sans confort par quartier (sans chauffage central...), part des résidences principales « dégradées » par quartiers ; % de locataires (non) HLM ; taux de vacance ; nombre moyen de personnes par pièces ; part des maisons divisées en appartements... à réactualiser depuis 1999
- Proportion des demandes de logement social (importance des demandes comparées à l'offre) et répartition de la population défavorisée dans le parc privé « social de fait »
- Indicateurs sur la politique de résorption de l'habitat insalubre de la ville ?
- Données sur le saturnisme infantile et la plombémie selon les catégories sociales, le type d'habitat et par quartier
- Données mettant en évidence les maladies liées aux conditions de logement et les pathologies liées à l'environnement, exemple de l'asthme et des affections bronchiques chez les enfants vivant dans les logements insalubres ou humides
- Données corrélant l'épidémiologie avec le logement et la catégorie sociale (celle-ci jouant sur le retard dans l'accès aux soins)
- Mesure de la pollution intérieure des logements ; Nombre d'intoxication au monoxyde de carbone par quartiers et causes de ces intoxications ?
- Données sur l'accès aux soins selon les catégories socio-professionnelles et les quartiers

Précarité énergétique des ménages et action sociale

- Statistiques sur consommation énergétique des ménages par usage (électroménager, chauffage...) et par quartiers
- Données sur facture énergétique et impayés d'énergie par quartiers, par catégories socio-professionnelles et par types d'habitat (par quartier, nombre et % de personnes ayant bénéficié du tarif première nécessité et du service maintien d'énergie et des aides FSEnergie...)
- Impayés d'eau (FS eau) et de téléphone par quartiers et par catégories de population
- Impayés et endettement des ménages par quartiers
- Autres : à voir avec l'observatoire

Usage et consommation énergétique de la ville

- Facture de la municipalité (eau, électricité, propreté...) par quartiers et postes (éclairage public, équipements...)
- Part du budget municipal consacré à l'entretien de la voirie des espaces publics (investissements, entretien, maintenance) par quartier
- Diagnostic énergétique des activités sur la ville (industrie, tertiaire et bureau, transport, commerce...) : est ce que cela existe ?
- Autres : à voir avec l'observatoire

Foncier

- Evolution des prix de l'immobilier et du foncier dans les différents quartiers, et comparaison avec d'autres villes
- Constituer des indicateurs de mesure de la politique foncière de la ville ?
- Evolution du nombre de préemptions faite par la ville de Lille.
- Maisons rachetées par la ville de Lille relouées aux familles socialement défavorisées. Combien de maisons ? où ? combien de familles ? comment
- Que fait la ville des maisons préemptées ? Réhabilitation aux frais de qui ? Destruction ?

Indicateurs sur politique urbaine « durable » et politique d'accompagnement au projet urbain (relogement...)

- Projet urbain (les deux volets) : indicateurs sur les objectifs poursuivis par rapport à la situation existante
- Préciser dispositifs d'aides aux particuliers et aux bailleurs pour la réhabilitation et la construction HQE. Préciser montant des aides accordées ?
- A terminer avec les services

Habitat, environnement et santé

Proposition de questions et de pistes d'actions pour mesurer les enjeux majeurs en matière de santé dans l'habitat urbain en vue de réduire les inégalités sociales et écologiques.

Note du 10 Octobre 2006

- Nécessité de tenir compte des pollutions intérieures (qui relèvent des espaces privés et semi-privés) et extérieures (espaces publics et semi-publics)
- Utilité de territorialiser et d'évaluer les problèmes suivants pour y adapter les réponses adaptées possibles.

Le recueil de données peut s'organiser autour de plusieurs questions qui conjuguent l'habitat, la santé et l'environnement.

Objectif : Territorialiser un ensemble de pathologies sur lesquelles intervient l'environnement et dresser une cartographie de la vulnérabilité de la population *par îlot urbain / unité de quartier*

Pathologies : Stress, saturnisme, affections respiratoires (asthme, bronchite...), affection cutanées, certains cancers (certains cancers du poumon sont liés au Radon, d'autres à l'amiante), légionellose, troubles sensoriels et psychomoteurs (conséquences du plomb...), etc...

Nota : autres pathologies comme la dépendance (alcool, drogue), dépression

Questions posées :

- Quelles sont les causes (environnementales) de ces pathologies ? [ou] Pour chacune de ces pathologies, observe-t-on des particularités territoriales et environnementales ?
- Peut-on dresser une nosographie territoriale ? Certains groupes de citoyens sont-ils plus vulnérables que d'autres à des pathologies ? Pourquoi et comment y remédier ?

1. Problèmes liés à la vétusté des logements

Sources : insalubrité, vétusté, exposition à des composants toxiques (amiante, plomb, humidité, types de chauffage, sources allergènes ...), mauvaise ventilation, mauvaise isolation...

Conséquences : exemple à Lille où 16,5% des logements ont été construits avant 1949. Ils sont potentiellement dangereux, surtout pour les enfants de moins de 6 ans, du fait des peintures au plomb, sources de saturnisme.

Action : Evaluation des risques auxquels sont exposés les habitants des logements anciens (construits avant 1948).

2. Problèmes de pollution des sols

Sources : Industries en activités, friches (par exemple, il y a 514 ha de friches à reconverter sur LMCU)...

Question : Quelles sont les conséquences de l'exposition à des sols pollués sur la santé ?

Action : Recenser et territorialiser les sites industriels présents-et-passés, décharges, boues d'épuration servant à l'épandage sources de contamination chimiques et biologiques de longue durée. Il s'agit de connaître l'histoire d'un site pour y évaluer les risques. Ainsi, ces données pourraient être mises en relation avec une territorialisation des problèmes sanitaires constatés sur des territoires.

3. Pollution de l'eau

Source : Pesticides, nitrates, médicaments humains et vétérinaires, non traités par les stations d'épuration, germes pathogènes résistants / Pollution des rivières et des cours d'eau ?

Conséquences : La distribution d'eau chaude sanitaire peut provoquer la légionellose.

Questions : Quelles sont les inégalités d'accès à une eau saine pour la consommation ? Quelles sont les conséquences de la consommation d'une eau mal épurée sur la santé ? Y a-t-il une territorialisation des problèmes de santé liés à la consommation de l'eau dans l'espace domestique ? Quelles sont les conséquences de la pollution des cours d'eau et des rivières ?

4. Pollution de l'air

Sources : industries, trafic routier, tabac => fioul, soufre, dioxyde, Nox, HCL, CO2, benzène, ozone, oxyde d'azote, monoxyde de carbone...

Voisinage à risques : sites classés Seveso et polluants insidieux, incinérateurs de déchets et dioxines, les 12 toxiques du POP club (polluants organiques persistants).

Des activités de bricolage entraînent des émanations de poussières toxiques.

Questions : Quelles sont les conséquences sur la santé de ces différentes sources de pollution ?

Conséquences : Plombémie, affections respiratoires (asthme, bronchite...) cancers du poumon.

Action : Faire une typologie et territorialiser les conséquences sanitaires des différentes sources de pollution de l'air.

5. Pollution sonore

Sources : L'exposition au bruit a de multiples sources possibles : voisinage (mauvaise isolation) proximité routes, aéroports, voies ferrées...

Conséquences : L'exposition au bruit a de multiples conséquences possibles : stress⁵⁵, insomnies, hypertension, consommation de somnifères, psychotropes et anxiolytiques, échecs scolaires, problèmes professionnels allant jusqu'à la multiplication des arrêts de travail, conflits de voisinage (...) pouvant affecter la santé mentale, créer des troubles psychiques ou psychologiques.⁵⁶

Action : Recenser par quartier, auprès de la population, les sources de bruit qui ont des conséquences individuelles mais aussi sociales

6. Pollution électromagnétique

Risques : Les effets reconnus, comme l'augmentation des risques de leucémie, sont surtout observés chez les enfants.

Question : Observe-t-on des incidences localisées liées aux installations de télécommunications (stations & antennes, lignes et transformateurs électriques) ?

7. Pollution olfactive

Sources : Les odeurs gênantes sont multiples ; industrielles, restauration, pots d'échappement, voisinage...

Conséquences : Loin d'être anodine, cette gêne peut aboutir au syndrome d'intolérance à toutes les odeurs et même à la perte de l'odorat.

8. Problèmes de surpopulation

(Problèmes qui sont accrues lorsque les services publics ne sont pas pour autant renforcés)

Conséquences : Stress, sentiment d'insécurité, Violence, conflits, non appropriation du quartier, repli communautaire ...

Questions : Quelles sont les conséquences de la surpopulation dans les logements, les quartiers sur l'hygiène et la santé, sur la qualité de vie, l'équilibre individuel et social ... Dans quelles circonstances sont-elles observées?

9. Accidents domestiques

Recenser et territorialiser des accidents domestiques pour mieux cibler la sensibilisation et autres types d'intervention.

⁵⁵ Le stress pourrait faire l'objet d'une vaste catégorie à lui seul. (On y verrait peut-être par exemple un stress né depuis l'explosion d'AZF lié au risque d'explosion d'une usine – stress lié à la cohabitation de différentes communautés – stress du chômage)....

⁵⁶ L'effet du bruit sur l'homme ne doit pas être considéré indépendamment des autres caractéristiques situationnelles (l'espace, la lumière, la signification du bruit, les relations antérieures entre l'homme et le bruit...). Une gêne exprimée peut être – elle l'est très souvent - liée à d'autres facteurs environnementaux difficilement contrôlables.

10. Les espaces verts

Questions par quartier et en tenant compte de la pyramide des âges : Quelle est la densité des espaces verts dans les quartiers ? Quelle est leur accessibilité pour les habitants ? Comment sont-ils évalués par ces habitants, qu'ils les fréquentent ou non ? Les espaces verts et/ou aires de jeux sont-ils situés à proximité de zones polluées... ?

11. Problèmes d'entretien

L'entretien renvoie à la qualité du bâti, à la propreté de la voiries et des espaces publics, privés, semi-privés et semi-publics, aux infrastructures de ramassage des déchets...

Questions : Comment sont entretenus les différents territoires de la ville. Comment la population perçoit-elle la qualité d'entretien de son espace de vie ?

Quelles sont les incidences du manque d'entretien des façades d'immeubles, des espaces vert, des trottoirs... sur la qualité de vie des habitants, leur « vivre ensemble » et leur santé.

Constat : inégalités des budgets de nettoyage par quartier (centre/périphérie).

12. Services de santé

Question : Quelle est la qualité des soins à disposition des habitants en fonction de leurs besoins ? Sont-ils adaptés aux besoins des gens (en fonction des tranches d'âge, des pathologies dominantes dans un lieu...) ? Y a-t-il des barrages socioculturels (connaissance, langue, valeurs...) quant à l'accès à certains soins ?

Actions : Evaluer et territorialiser la proximité et l'accessibilité à différents soins. Evaluer et territorialiser les besoins en termes de soins.

Constat : fortes inégalités dans les accès aux soins (insuffisance des soins dentaires, ophtalmologiques)

13. Alimentation et santé

L'alimentation peut poser différents problèmes : la malnutrition, la sous-alimentation.

Questions : Où vivent les enfants pour lesquels les familles ne peuvent pas payer la cantine ?

Quels sont les territoires où l'on observe le plus de malnutrition et de sous-alimentation ?

Quelles sont les populations concernées ? Quelle est l'accessibilité aux produits alimentaires frais et quelle est la qualité de la distribution dans les quartiers (marchés de produits frais vs supermarchés de type Ed, Leaderprice, Lidl...).

14. Services sociaux

Questions : Quels sont les services sociaux en charge de la malnutrition, de la maltraitance (...) ? Quelles sont leurs méthodes ? Interviennent-ils davantage sur certains territoires ? Peut-on territorialiser certaines détresses et/ou demandes d'aide sociale ?

15. Qualité de vie

Questions : Comment les habitants perçoivent-ils leur environnement de vie ? Avec quels indicateurs peut-on mesurer la qualité de vie ? De façon globale, peut-on territorialiser la qualité de vie en fonction des différents niveaux ?

Nota : quand on envisage d'agir sur le cadre de vie, il est enrichissant de connaître la façon dont les individus le perçoivent et en construisent une représentation. Cette connaissance permet (1) d'ajuster les mesures susceptibles d'être prises afin de mieux adapter leur environnement à leurs besoins et à leurs aspirations mais aussi (1) de se doter d'outils pour intervenir sur cette relation entretenue avec cet environnement vers une plus grande satisfaction environnementale.

Pistes d'actions :

- ✓ état des lieux par quartier des différentes pathologies,
- ✓ état des lieux des risques et des pollutions auxquels sont exposés les habitants,
- ✓ actions effectives et actions possibles des services et entre les services permettant de répondre à ces problèmes et traiter les pathologies (aide à la réhabilitation, santé...),
- ✓ quels sont les partenaires mobilisables pour traiter les questions posées (PMI, CPAM...) ?
- ✓ une démarche auprès des habitants pour (1) connaître leur perception et leur évaluation de leur cadre de vie et (2) les comparer l'évaluation qui est faite de leur cadre de vie par des personnes extérieures, (3) les impliquer dans l'amélioration de leur relation avec leur environnement.

Compte rendu du groupe de travail de Lille Sud 28 Juin 06
Qualité environnementale et inégalités écologiques
Elus, services de la ville, associations et habitants

Projet ANRU : déjà déposé du fait de rapidité avec laquelle le dossier a du être monté pour avoir les financements à temps. Ce qui limite les possibilités de participation dans l'élaboration du projet d'urbanisme ANRU de Lille Sud. Toutefois, concertation organisée pour certaines décisions encore non prises, telle que la démolition ou non d'une tour. Poliautre nuancé par rapport à la participation : évoque le taux de rotation des habitants (Hanovre) ce qui est décidé par certains ne l'est pas forcément pour les autres.

Il est prévu d'introduire de la qualité environnementale dans les projets ANRU.

La présentation des enjeux par Danielle :

Concept de DD / enjeux politiques :

1. Comment construire pour obtenir un « bien-être » des habitants (« nouvel art de vivre ») et une « ville-nature » (un habitat et une ville dont l'impact sur la nature est mieux maîtrisé)
2. Des logements de haute qualité de vie qui doivent être accessibles à tous (sortie de loyer pour population modeste) et être un support de relations « au service de l'habitant »
3. Des logements conçus en concertation professionnelle et citoyenne (éco-citoyenneté)
4. Eviter les charges qui conduisent à endettement des ménages : eau et énergie

Impayés d'énergie à l'horizon de la dérégulation du marché pour l'utilisateur en 2007 : comment lutter contre les inégalités sociales face à l'énergie

Problème de l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie. Va-t-on assister comme pour la téléphonie à une profusion de bouquet d'offres venant d'organismes producteurs et distributeurs d'énergie concurrençant EDF ? Comment les Collectivités territoriales peuvent-elles défendre l'utilisateur final pour que les populations modestes ne soient pas les laisser pour compte de cette évolution ? La ville de Lille envisage un accord avec EDF pour renégocier les contrats de fourniture d'électricité vis-à-vis du consommateur final : associer à la fourniture d'électricité un service de maîtrise des consommations d'énergie. EDF fournira un conseil à l'utilisateur (diagnostic sur les installations et recommandations sur les améliorations à apporter au bâti) pour rester compétitif et défendre une image de « service public » dans le cadre de l'ouverture du marché de l'énergie. La collectivité soutiendrait cette initiative par la mobilisation des acteurs locaux (espaces info-énergie...). Le partenariat de la ville de Lille et EDF comporte plusieurs aspects :

- associé EDF à un état des lieux sur les familles en difficulté d'impayés d'énergie ou de facture énergétique très élevée :
 - o lien entre EDF et CCAS : pour signaler au CCAS les familles en impayés,
 - o lien entre EDF, CCAS et CAF pour répertorier les familles dont la consommation d'énergie représente plus de 10 % de leur revenu et mise en place d'un service EDF de conseil en « éco-énergie » (mobilisation possible de subvention de réhabilitation par ANAH, ville et région)

L'enjeu est de passer d'un achat de flux d'énergie à un achat de service d'énergie.

Eau

Les dettes de consommation d'eau semblent principalement provenir d'après Danielle Poliautre de l'usage de Machine à laver (le linge et la vaisselle) de classe E ou F : comment peut-on le mesurer ?

Inégalités écologique et habitat insalubre

L'objectif de réhabilitation étant la maîtrise énergétique, mais aussi la qualité de vie et la santé : quelles sont les données sur les maladies ou l'épidémiologie des habitants vivant dans le parc insalubre ?

Inégalités écologiques, insertion professionnelle et qualité environnementale

La ville de Lille essaie de valoriser les initiatives et les activités professionnelles de la filière l'environnement (déchets, recyclage...)

Urbanisme durable et effets d'exclusion sociale générés par le surenchérissement du foncier

Un des problèmes que la collectivité rencontre pour engager des opérations de rénovation urbaine durable, surtout dans les quartiers anciens, c'est la stratégie financière et les stratégies résidentielles des acteurs (taux de rotation des habitants dans les quartiers durables) ou les opérations HQE (en dehors du parc social). On constate une revente très rapide (5 ans) après un surenchérissement du bâti ou du quartier Labellisé à qualité environnementale, d'où des mesures prises pour stabiliser les populations et éviter cette spéculation foncière dans ces quartiers. Problème de l'action publique : les fonds publics servent des intérêts financiers privés : problème d'éthique de l'action publique.

Réflexions ANRU

Le projet urbain de Lille fait bouger les façons de concevoir la ville. 410 millions d'euros pour faire projet urbain en 5-6 ans.

Montage des dossiers très rapide d'où une difficulté pour intégrer l'innovation vers la qualité environnementale dans les projets ANRU bien que volonté de la Municipalité.

Sensibilisation citoyenne à l'environnement

Notion d'éco-citoyens

Modifier le rapport de l'individu à l'environnement : qui peut ?

ANNEXE II

Convention avec Lille Métropole

Convention CSTB-LMCU 2006-2007

Etude « Fiches industrielles et inégalités écologiques »

Sous la coordination de Lydie LAIGLE, CSTB, 01 40 50 29 96, laigle@cstb.fr

Etude sous convention CSTB – LMCU

Enjeux et questions de recherche

LMCU comprend sur son territoire de nombreuses friches industrielles. L'enjeu que constitue leur régénération est central pour conduire le renouvellement urbain de l'agglomération. Parmi les questions essentielles à traiter pour réussir à reconvertir ces friches dans des conditions cohérentes avec les objectifs de développement durable, celle de la prise en compte des inégalités écologiques apparaît majeure.

Les travaux que le CSTB a déjà menés ont montré que ces « inégalités écologiques » peuvent être appréhendées en tenant compte de trois aspects essentiels :

- les *inégalités d'accès à l'urbanité*, qui peuvent être évaluées par l'accès à la qualité de l'environnement urbain, aux équipements, au logement, à l'emploi, aux services de proximité et au transport en commun..., mais aussi par la dimension symbolique liée à l'usage et à l'attachement aux lieux,
- les *inégalités dans l'exposition aux nuisances et aux risques environnementaux* (risques technologiques, industriels, naturels...) qui peuvent avoir des conséquences sur la sécurité et la santé des personnes résidentes,
- les *inégalités dans l'implication de la société civile*, afin d'interpeller la collectivité sur les problèmes de qualité de vie et participer à la rénovation du cadre de vie.

Selon cette approche, la question posée est comment faire en sorte que la reconversion des friches industrielles se déroule dans des conditions qui favorisent l'acceptation de leur changement d'usage par le plus grand nombre et s'opère selon des principes de précaution limitant les risques environnementaux et les nouvelles exclusions sociales et urbaines qui peuvent naître de cette reconversion.

Dans cette problématique, il convient de se demander quelles peuvent être les méthodologies d'évaluation, les modes de conduite de projet (relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, la collectivité et la société civile) à mettre en œuvre, en vue de limiter l'impact de la reconversion des friches industrielles sur les inégalités écologiques.

Objectif de l'étude

L'objectif de cette étude appliquée est de :

1. Faire un état des lieux sur les démarches de reconversion des friches industrielles (les pratiques d'évaluation, les modes de conduite du projet, les relations entre acteurs...), en étudiant 4 cas de friches situées dans des contextes différents (sites urbains et périurbains) et à des phases opérationnelles distinctes.
2. Faire des préconisations d'amélioration qui pourront déboucher sur une méthodologie de régénération des friches industrielles.

Phases de l'étude

Pour atteindre cet objectif, l'étude se déroulera en trois phases principales :

1. Phase 1 : Faire un état des lieux sur les pratiques d'évaluation et les critères pris en compte pour reconvertir les friches

Dans cette phase, nous analyserons les données collectées et les critères pris en compte pour reconvertir les friches : enquête publique, diagnostic environnemental, territorial et social ; étude d'impact et sur quelle échelle ; évaluation ou non de la place de la friche dans l'environnement urbain, de son rôle dans l'intégration socio-professionnelle des habitants, de la perception citoyenne sur son changement d'usage, etc.

Nous étudierons dans quelle mesure les thématiques, les indicateurs et les échelles du diagnostic permettent ou non d'accéder à une information :

- préparant la concertation avec la société civile au plus près des préoccupations des acteurs territoriaux,
- contribuant à définir des lignes de programmation répondant aux enjeux de développement de la zone (à son attractivité pour de nouveaux arrivants et investisseurs), et aux attentes et représentations de ses habitants (attachement et mémoire des lieux...),
- permettant de réduire pour l'avenir les risques sociaux et environnementaux de la friche reconvertie.

Dans une perspective sociologique, nous nous attacherons particulièrement à analyser dans quelle mesure le processus de reconversion peut contribuer à un réinvestissement symbolique du lieu par les habitants et les acteurs économiques, tout en réduisant les nuisances environnementales attachées à l'ancienne identité du site (mise en sécurité du site...). Un des enjeux de la reconversion est de corrélérer un changement d'usage à un changement d'image, afin de restaurer une attractivité urbaine procurant des effets d'entraînement positif sur le plan résidentiel (éviter une dégradation des zones d'habitat alentours...) et sur le plan économique (attirer des investisseurs impliqués dans la reconversion urbaine). Dans cette optique, il convient d'être particulièrement attentif aux évaluations qui peuvent être faites en amont du projet de reconversion, ainsi qu'à la période transitoire de maturation du projet de reconversion, en vue de favoriser son appropriation par l'ensemble des acteurs (économiques et de la société civile). Il peut être intéressant, par exemple, d'étudier comment le ressenti ou le « vécu environnemental » peuvent être évalués en phase de diagnostic et réinvestis dans le projet en phase de programmation.

2. Phase 2 : Analyser le système d'acteurs impliqué dans la reconversion des friches, les maillons faibles dans la production de l'information et la prise de décision

La décentralisation et les nouvelles compétences intercommunales amènent une évolution des acteurs intervenant dans la reconversion des friches (LMCU, DRIRE, Maires, Associations, Experts, propriétaires et vendeurs, aménageurs et promoteurs...). Dans cette période de redéfinition du rôle de ces acteurs, on constate une perte en ligne de l'information et un certain flou dans le partage des responsabilités et de la prise de décision.

Par exemple sur des sujets de préoccupations aussi importants que ceux de l'évaluation de la pollution, de son impact sur la santé, de la traçabilité des démarches de dépollution engagées, de l'archivage d'une telle information dans les documents d'urbanisme et notariés, et des conditions de son utilisation, il conviendrait de clarifier le partage des responsabilités dans la production et la transmission de l'expertise, et son bouclage sur la prise de décision (politique et urbanistique).

Ce point apparaît d'autant plus délicat que les acteurs en présence peuvent varier d'un site à l'autre et que les problèmes sociaux, environnementaux et économiques posés par la reconversion peuvent être différents d'un site à l'autre. Cette complexité peut nuire au principe de précaution et mettre en cause la responsabilité sur l'expertise fournie, expertise qui conditionne pourtant la chaîne de décisions et d'interventions sur le site par les différents acteurs. Cela pose la question délicate de la production d'une connaissance pertinente sur la qualité de l'environnement urbain, des délibérations à engager entre ces acteurs pour décider du devenir de la friche.

C'est pourquoi, dans cette seconde phase, nous mettrons à jour les relations entre les acteurs impliqués dans la reconversion des friches, en identifiant l'évolution de leur rôle et de leur fonction, les problèmes qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre d'une démarche transversale d'analyse du site, la

production de l'expertise, et la prise de décision. Une telle analyse permettra d'énoncer un certain nombre de pistes d'amélioration.

3. Phase 3 : Faire des préconisations servant à l'élaboration d'un guide de recommandations

A l'issue de l'étude, des préconisations seront faites pour :

- Améliorer l'analyse ou le diagnostic de la friche (et ses alentours) et prendre en compte des critères sociaux, urbains, économiques et environnementaux, pour en évaluer les possibilités de reconversion, d'usage et de changement d'image,
- Favoriser des modalités pratiques de coordination entre acteurs, mieux définir leur fonction et leurs responsabilités partagées,
- Envisager des modalités de concertation avec la société civile permettant un dialogue sur les caractéristiques objectives de la friche, mais aussi sur les aspects liés à sa mémoire, son caractère emblématique et à son appropriation symbolique par les populations, en vue de mieux en préciser le devenir.

Ces préconisations pourront être utilisées pour établir la structure, le plan et les grands items (table des matières) possibles pour élaborer un guide des « recommandations environnementales et sociales » appliqué à la reconversion des friches. Le rapport final remis à LMCU comprendra la table des matières de ce guide. Notons que la présente étude ne comprend pas la rédaction de ce guide par le CSTB.

Planning des tâches

Durée totale : 10 mois à compter de la notification

Etudes appliquées : 4 mois (stagiaire)

Analyse des données et rédaction : 6 mois

	Juin 06	Juillet 06	Août 06	Septembre 06	Octobre 06	Novembre 06	Décembre 06	Janvier 07	Février 07	Mars 07
Phase 1 Etat des lieux sur pratiques d'évaluation	■	■	■							
Phase 1 Identification des critères à prendre en compte		■	■	■						
Phase 1 Proposition des outils d'évaluation			■	■		■	■			
Phase 2 Analyse des rôles, fonctions et relations entre acteurs			■	■	■		■			
Phase 2 Maillons faibles dans production de l'expertise et le partage des responsabilités			■	■	■			■		
Phase 2 Bouclage sur prise de décision				■	■	■			■	
Phase 3 Préconisations						■				
Phase 3 Table matière du Guide									■	■

- Analyse sur sites
- Rédaction notes et rapports

Les moyens mis en oeuvre pour mener l'étude

Cette étude appliquée s'inscrit dans un appel d'offre de recherche national du MEDD (Ministère de l'Écologie et du Développement Durable) intitulé « Politiques Territoriales et Développement durable » pour lequel le CSTB a été Lauréat (APR Complémentaire D2RT 2005).

BUDGET GLOBAL DU PROJET DE RECHERCHE D2RT 2005

Coût prévisionnel total du projet au titre de la valorisation scientifique de la recherche : 110 706,44euros TTC, soit 92 563,91euros HT

Montant du financement demandé au MEDD : 50 000 euros TTC soit 41 806, 02 Euros HT

Montant du financement investi par le CSTB : 38 599,68 euros TTC soit 32 273,98 Euros HT

Montant du financement demandé à LMCU : 22 106, 78 euros TTC soit 18 483,93 euros HT

Activité de Recherche D2RT 2005	Euros HT	Euros TTC
Coût prévisionnel total	92 563,91	110 706,44
Montant du financement demandé au MEDD	41 806, 02	50 000
Montant du financement investi par le CSTB	32 273,98	38 599,68
Montant du financement demandé à LMCU	18 483,93	22 106, 78

SUBVENTION DEMANDEE A LMCU pour traiter de « la régénération des friches industrielles et des inégalités écologiques » sur son territoire, à partir de l'analyse de 4 sites

Activité d'étude appliquée	Temps	Euros TTC
Salaire du stagiaire	4 mois à 500 Euros Brut	2 000 Euros TTC
Frais de déplacement du stagiaire	4 sites x10 jours = 40 jours x 60 Euros	2 400 Euros TTC
Encadrement scientifique de l'étude par maître de recherche (L. Laigle CSTB)	15 jours à 987 euros HT (frais généraux et déplacements inclus)	14 805 Euros HT 17 706, 78 Euros TTC
TOTAL		22 106, 78 Euros TTC

L'organisation de l'étude

Le CSTB mobilisera son expertise scientifique et technique, et accueillera une stagiaire de l'IFU, Sophie GRILLIAT, Lilloise d'origine, pour mener à bien cette étude. Le CSTB mettra à la disposition de cette stagiaire un bureau, du matériel informatique et prendra en charge les frais de déplacement de la stagiaire. Le CSTB (Lydie LAIGLE), en lien avec LMCU et l'IFU, assura la coordination scientifique et technique de l'étude. La stagiaire sera à 50 % de son temps au CSTB et à 50 % mise à disposition de LMCU. La stagiaire peut disposer le cas échéant d'un véhicule particulier pendant le mois de Juin sur le territoire de LMCU pour se rendre sur les sites. L'ensemble des frais que le CSTB engage pour rémunérer la stagiaire, l'accueillir dans ses locaux, lui rembourser ses frais de déplacement..., seront couverts par la subvention que le CSTB demande à LMCU.

Durée de l'étude et rendus à LMCU

Des notes d'avancement mensuel seront fournies à LMCU

Un rapport final sera remis au commanditaire **10 mois** après le début de la présente convention (1er Juin 2006).

Trois comités de pilotage avec les élus concernés seront organisés.

Les perspectives éventuelles d'approfondissement

Les deux contractants se réservent le droit de demander un avenant à la présente convention pour la poursuite du travail sur des points que LMCU voudrait voir approfondis. Toutes tâches supplémentaires non comprises dans le présent cahier des charges fera l'objet d'une facturation supplémentaire demandée par le CSTB.

Valorisation, diffusion et communication

Les résultats, selon des clauses de confidentialité qui seront définies dans la convention LMCU - CSTB, seront capitalisés et valorisés dans les rapports de recherche remis au MEDD, dans le cadre du programme D2RT 2005.

Les pratiques d'organisation et de gestion de la reconversion des friches industrielles mises en œuvre sur le territoire de LMCU pourront être mentionnées dans des articles de valorisation scientifique, selon une approche comparative avec d'autres études du même type qui seront menées ultérieurement pour d'autres intercommunalités.

ANNEXE III

Les approches thématiques des services de la ville de Lille analysées selon une méthode CSTB d'identification des problèmes et des modes d'action publique

Problème 1 : La diversification du parc de logements et des populations résidentes dans chaque quartier

Diversifier la typologie des logements dans chaque quartier, renouveler le parc et les types de logements pour favoriser une diversité de population dans chaque quartier, car quartiers monotypés où se concentrent des problèmes particuliers (ex Lille Sud 60 % de logement social et les quartiers faubouriens une grande proportion d'habitat ancien inconfortable).

Favoriser une diversité de statut d'occupation (locataires et propriétaires) et une attractivité urbaine pour attirer les classes moyennes dans la ville centre, celles qui ont fait le choix de la périurbanisation.

Les bailleurs et promoteurs construisent des logements de taille moyenne et dont les loyers de sortie sont trop élevés : problèmes pour la collectivité, les inciter à diversifier leur offre sur le plan de la typologie, de la taille et des loyers de sortie.

Actions 1 : Des sites associés dans les quartiers anciens pour compenser la baisse de logements sociaux dans les quartiers d'habitat social

Reconstruire le même nombre de logements sociaux après démolition, mais pas forcément dans le même quartier

Diversifier le statut d'occupation dans les quartiers et les opérations renouvelés (accession sociale, libre et locatif social)

Elaboration de CDC réglementaire et prescriptif sur taille des logements car les promoteurs ont tendance à construire du F2 ou F3 car c'est ce qui se vend le mieux, alors qu'il y a une demande de grands logements pour les familles en locatif social dans la ville centre

Affirmer des exigences DD sur les sites associés en quartier ancien

Problème 2 : Le financement de l'habitat durable où comment inciter les bailleurs et promoteurs à investir dans l'habitat social durable

Un des problèmes est le financement du surcoût d'investissement de l'habitat durable pour éviter de faire porter ce surcoût aux locataires dans les montants des loyers

Le « coût global » du logement dans le revenu des ménages à fortement augmenté

Actions 2 : Trouver des compromis négociés entre la rétrocession du foncier, les aides publiques et le coût des exigences de la qualité environnementale pour arriver à des loyers de sortie maîtrisés

Faire des choix architecturaux payants sur le plan du développement durable, mais pas forcément très onéreux (exposition, isolation, logements traversant, lumière naturelle, calcul économique pour trouver le bon compromis entre montant du loyer et des charges...) : élaboration de cahiers de prescription architecturale, sociale et environnementale en direction des bailleurs et promoteurs (intégrer les cibles HQE petits à petits sinon résistance)

Demander au Conseil Général des subventions « préventives » au titre du FSL pour des investissements en économies d'énergie : transférer les fonds du FSL curatif en FSL préventif pour des travaux sur la performance énergétique des logements habités par les plus démunis.

Aides majorées par LMCU pour des logements à qualité environnementale : 10 à 15 000 euros par logement pour 100 logements HQE par an.

Recherche de compromis transparents et négociés entre la municipalité et les bailleurs : la municipalité rétrocède une partie de son foncier à bas prix aux bailleurs et promoteurs qui s'engagent à faire de la qualité environnementale (de l'eau chaude sanitaire solaire...). La négociation financière a lieu autour de l'enchaînement entre : prix du foncier + exigences HQE = Loyer de sortie

Changement de règlement de concours sur les rendus des architectes : limiter les rendus coûteux (maquettes...), et demander des argumentaires plus fouillés en clarifiant les exigences de la maîtrise d'ouvrage.

Demander à l'architecte de s'associer à un bureau d'études « développement durable »

Aider les bailleurs à faire évoluer leurs démarches de développement durable : définir les priorités, sélectionner les sites pilotes, assistance à l'élaboration des cahiers des charges, suivi et conseil dans la conduite de projet.

Problème 3 : Des quartiers concernés par des coupures urbaines et une résidentialisation insuffisante des habitants

Des quartiers comme celui de Lille Sud sont excentrés et coupés du reste de la ville. Les espaces publics délaissés ne favorisent pas une appropriation et une accessibilité des habitants qui sont captifs de ces lieux de vie d'habitat social, ce qui accroît leur exclusion socio-urbaine.

D'autres quartiers, tels Moulins, concentrent un parc social de fait de faible qualité.

Actions 3 : Des projets de rénovation urbaine qui favorisent l'attractivité urbaine et des parcours résidentiels diversifiés

Restaurer une attractivité et un maillage urbain : Maillage (projet urbain) ; Rénovation des équipements publics ; Réaménagement de la voirie et des espaces publics de promenade

Développer les parcours résidentiels entre les quartiers de Lille pour les familles modestes : Favoriser l'accès social en établissant des règles strictes d'accès et de revente des biens immobiliers pour éviter la spéculation immobilière privée sur des opérations financées par des fonds publics. Au bout de quatre années d'occupation du logement, le locataire peut s'engager dans une démarche d'accès à la propriété, s'il a réussi à épargner. Il peut alors bénéficier d'un crédit immobilier à faible taux pour l'accès. Dans ce cas, la municipalité réglemente les conditions de revente du bien pour éviter la spéculation. Si ses revenus ne permettent pas l'achat du bien, le locataire peut garder son statut de locataire pendant 10 ans. La municipalité peut aussi favoriser l'accès libre en octroyant des aides à la pierre (par le doublement du montant du prêt à taux zéro), mais en réglementant, d'une part, l'accès au crédit pour éviter l'endettement des familles (le coût mensuel d'acquisition du logement ne doit pas excéder 30 % des revenus mensuels de la famille) et, d'autre part, les conditions de revente : la plus-value réalisée par le propriétaire doit être rétrocédée à la ville pour éviter la spéculation. La municipalité étudie avec ses services juridiques les conditions réglementaires permettant la mise en application de cette règle.

Problème 4 : Les quartiers faubouriens concentrent des populations modestes qui vivent pour la plupart dans des logements indécents. Comment inciter à la réhabilitation de ces logements en laissant la possibilité à ces populations de rester dans leur quartier ?

Le stock de logement social vacant est insuffisant pour organiser le relogement dans le même quartier des familles touchées par l'insalubrité ou l'inconfort des logements. Les demandes insatisfaites de logement social dans la ville de Lille sont au nombre de 12 000. Compte tenu du marché tendu du logement, les opérations de relogement ponctuelles ne suffisent pas à traiter le problème de l'indécence ou de l'insalubrité. Il est par conséquent nécessaire de concevoir d'autres dispositifs plus complets relevant d'une politique de moyen terme. La ville de Lille a structuré son projet urbain en deux grandes parties complémentaires pour favoriser des parcours résidentiels et des possibilités plus importantes de relogement : les projets ANRU de démolition-reconstruction dans les quartiers d'habitat social, sont complétés par des projets de préemption – réhabilitation d'îlots d'immeubles ou de maisons inconfortables dans les quartiers faubouriens (dénommés « sites associés » dans les quartiers « anciens »). La lutte contre l'insalubrité passe ainsi par un renouvellement du parc de logement (démolition – reconstruction, réhabilitation sociale et aménagement urbain, réhabilitation privée conventionnée...) et des possibilités de relogement (dans le parc social ou diffus) qui sont envisagés de concert.

Le décret de 2002, sur les logements indécents, stipule que l'indécence du logement peut se résorber par une procédure juridique relevant du « droit privé », dans laquelle le juge condamne le propriétaire à faire des travaux après le recours à la Loi du locataire. A la différence de l'insalubrité où les services du préfet, les inspecteurs du service « hygiène et santé » de la DDASS et de la ville interviennent dans l'identification de l'insalubrité et son traitement (voir les données recueillies à Lille sur l'insalubrité et présentées dans le mémoire de A. Vandendries, en pages 29, 42-43), ces services ne sont pas mandatés pour identifier et traiter l'indécence. Dans ce dernier cas, la marge d'action publique est donc limitée pour résorber les situations d'indécence du logement. Les locataires peuvent recourir à des associations pour les aider à engager leurs démarches juridiques devant le juge. Généralement peu de locataires entament cette démarche. Dans ces conditions, la ville de Lille va examiner les possibilités d'impliquer les techniciens de la CAF, en charge de l'évaluation de l'indécence à des fins de détermination des allocations sociales des locataires, pour émettre un

avis sur la caractérisation de l'indécence, afin d'aider les locataires à entamer leur démarche devant le juge.

Actions 4 : Une action publique conciliant maîtrise foncière, incitation auprès des propriétaires et accompagnement social

La politique publique de moyen terme à Lille pour lutter contre l'indécence comporte plusieurs axes :

- la poursuite d'une *politique foncière* par la ville et la communauté urbaine (LMCU) qui, depuis les années 1960, rachètent des anciennes maisons de maîtres ou des houillères, et qui continuent aujourd'hui de préempter des courées et d'acquérir des friches industrielles;
- favoriser l'*accession sociale à la propriété* par des subventions PSLA (prêts sociaux de libre accession) ;
- créer des *partenariats* avec des opérateurs du crédit immobilier, des agences (ANAH...), des architectes, des opérateurs HLM (LMH et CMH), des associations représentatives des habitants (DAL, APU, CLCV...) pour impliquer la chaîne des acteurs du logement (financement, conception, construction, réhabilitation, gestion du patrimoine, gestion locative) dans la résorption de l'habitat indécents ;
- accorder une place importante à l'*accompagnement social* dans les projets de rénovation urbaine (démolition-reconstruction) en lien avec le milieu associatif ;
- la mise en œuvre d'une *politique plus incitative et coercitive de la ville vis-à-vis des propriétaires bailleurs et occupants* : l'octroi d'aides à la réhabilitation aux propriétaires occupants, OPAH, lutte contre la vacance en utilisant les « déclarations d'utilité publique » (DUP) et la déclaration « d'état d'abandon manifeste », etc.

Dans les logements indécents vivent en majorité des propriétaires occupants qui ont des revenus modestes, et dont les charges d'électricité et d'eau sont généralement élevées (à consulter les données chiffrées dans le mémoire en Annexe d'Amandine Vandendries). Qu'ils soient occupants ou bailleurs, les propriétaires ont tendance à faire de la réhabilitation « bas de gamme » en posant par exemple des convecteurs électriques sans prévoir une isolation renforcée. Pour prévenir de tels comportements, la collectivité locale octroie des subventions à la réhabilitation allant dans le sens d'une plus grande performance énergétique: la municipalité, l'ANAH et LMCU subventionnent 20 % du coût de ces travaux de réhabilitation, auxquels viennent s'ajouter les subventions de la Région pour des investissements dans les énergies renouvelables (panneaux solaires de production d'eau chaude).

Problème 5 : L'insalubrité est traitée sans prendre en compte toutes les conséquences du mal logement sur les conditions socio-sanitaires de vie des familles

Le traitement de l'insalubrité rencontre aussi des difficultés. D'une part, nos interlocuteurs de la ville de Lille ont souligné que « l'insalubrité ne mesure pas le mal logement ». L'insalubrité caractérise, à partir de la grille d'évaluation de la DDASS, un « logement inhabitable » qui comporte un certain nombre de risques : risque de saturnisme, risque d'incendie, mise en péril de la structure de l'immeuble. La procédure d'évaluation de l'insalubrité n'incorpore pas les autres risques (que le saturnisme) relatifs à la santé des habitants qui vivent dans un logement insalubre ou inconfortable (humidité qui peut détériorer la santé des enfants en favorisant l'asthme et les bronchiolites par exemple). Les professionnels interviewés proposent que certains des critères socio-sanitaires ayant un impact sur la santé pourraient être pris en

compte pour caractériser l'insalubrité, mais aussi faire une évaluation des logements inconfortables, ce qui induit une transversalité des modes d'action publique. La prise en compte de ces impacts sur la santé permettrait de caractériser les niveaux d'indécence et d'insalubrité par rapport aux risques sur les occupants, et par conséquent de mieux définir le rôle et les fonctions des intervenants publics (des différents services et directions), ainsi que des acteurs juridiques et associatifs impliqués dans la résorption de l'insalubrité. Pour l'instant, la collectivité locale a peu de moyen d'action face à l'indécence car celle-ci est traitée par un jeu d'acteurs « privés ». Or celle-ci peut avoir des conséquences sur le « mal logement » et la santé des enfants. Tandis que la situation d'insalubrité est essentiellement traitée en s'appuyant sur la détection du saturnisme, ce qui peut fausser le jeu d'acteurs impliqués dans sa résorption. .

Actions 5 : Revoir les critères d'évaluation de l'insalubrité en prenant en compte l'impact sur la santé des personnes (autre que le saturnisme) et pas uniquement l'état du bâti, et en organisant la transversalité entre les acteurs impliqués dans sa résorption

Le premier point d'amélioration de l'action publique est de réfléchir au renouvellement des *critères d'évaluation de l'insalubrité et de l'indécence*, en ne prenant pas uniquement en compte la qualité du logement, mais aussi en évaluant les troubles physiques et les pathologies que peuvent développer ses occupants. Par rapport à l'analyse des inégalités écologiques, ce point apparaît extrêmement important à considérer, car il met en évidence une des corrélations identifiées pour caractériser les situations d'inégalités, à savoir le lien entre habitat, environnement urbain et santé. La recherche scientifique commence d'ailleurs, en France, à produire des résultats pour mieux expliciter cette corrélation, alors que les politiques publiques l'ont encore peu intégrée dans leurs procédures et modes d'action. Ainsi, l'évaluation et le traitement de l'insalubrité pâtissent d'une insuffisante prise en considération de deux articulations : celle entre le logement et les personnes qui y vivent ; celle entre le traitement « urbanistique » de l'insalubrité (la réhabilitation ou la démolition-reconstruction d'un immeuble, d'une maison, d'un îlot...) et la résolution de la situation « humaine » d'insalubrité (le relogement des familles en fonction des enfants, des situations maritales, des revenus, des problèmes socio-sanitaires qu'elles rencontrent...).

Le second point d'amélioration de l'action publique concerne ce dernier aspect. Les acteurs de la ville sont de plus en plus conscients de l'importance à accorder aux *démarches d'accompagnement social* pour construire avec les familles des projets viables de relogement. Le milieu associatif (par exemple, l'APU, association de programmation urbaine de Wazemmes...) est, au côté du secteur de l'action sociale, présent pour favoriser des choix de relogement adaptés aux familles.

Enfin, la résorption de l'insalubrité pâtit aussi de logiques d'intervention parfois difficiles à concilier entre les acteurs de la ville, du logement, de l'action sociale et sanitaire. Les acteurs du logement et de l'aménagement interviennent sur un immeuble insalubre au titre d'un projet « collectif » qui prend place dans une dynamique de rénovation urbaine. Ils font généralement peu état de la complexité des situations individuelles à résoudre. Les acteurs de l'action sociale et sanitaire travaillent, quant à eux, en prenant en compte la singularité des situations socio-familiales pour apporter une réponse adaptée à chaque famille, afin d'éviter un échec du relogement (pour la famille relogée ou les résidents de l'immeuble d'accueil). De plus, les critères utilisés pour qualifier l'insalubrité et l'indécence conditionnent le jeu des acteurs et la marge d'action publique : l'évaluation du plomb dans un immeuble, facteur de saturnisme, peut parfois être évoqué pour appuyer une décision de démolition d'un immeuble localisé sur une parcelle attractive ou pour reloger dans le parc social une femme seule avec son enfant ; les services de la préfecture et de la ville peuvent qualifier un immeuble d'insalubre pour

permettre à l'action publique d'intervenir sur un immeuble squatté par des sans papiers ; on peut mettre aussi en avant le critère du saturnisme pour résoudre un problème social d'une famille (séparation, concubinage, cohabitation difficile avec le voisinage...) car c'est un des arguments prépondérants pour légitimer l'action publique en faveur du relogement.

Limites à l'action publique Lilloise :

- Pas de convention publique d'aménagement avec des *moyens financiers conséquents* et des partenaires de long terme tels des SEM pour élaborer un plan de résorption de l'insalubrité (de 5 à 10 ans) (voir Siemp Paris) ;
- Pas de convention de partenariat avec des bailleurs et des promoteurs, afin qu'ils établissent une charte de développement durable et fassent évoluer leurs pratiques de gestion de projet et de construction ;
- Manque de moyen réglementaire (voir Grenoble) pour inciter les aménageurs, SEM et promoteurs à appliquer des principes de diversité des logements et garantir leur qualité environnementale : les seuls moyens d'incitation fondés sur des clauses sociales et environnementales qui ne sont pas réglementairement prescriptives ne suffisent pas.

ANNEXE IV

(Document en fichier joint au rapport final)

Mémoire de recherche

Amandine Vandendries

Stagiaire au CSTB de Mars à Juillet 2006

Sous la Direction de Lydie LAIGLE