

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

**LES INÉGALITÉS ECOLOGIQUES DE LA VILLE
CARACTÉRISATION DES SITUATIONS ET DE L'ACTION PUBLIQUE**

Résumé

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

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 ordre¹.

¹ 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.

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 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 (saturnisme, 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.