

Département Economie et Sciences Humaines

**CONCEPTIONS DES INEGALITES ECOLOGIQUES : QUELLE PLACE DANS LES
POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ?**

Rapport final

Décembre 2009

Lydie Laigle

Directrice de recherche « Villes durables »
Email : lydie.laigle@cstb.fr

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | www.cstb.fr

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



**Université Paris-Est
Centre Scientifique et Technique du Bâtiment**

Financements :

PUCA - MEDDEM –
Subvention n° M09.04 (0006977) en date du 27/11/2009

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent document, faite sans l'autorisation du CSTB est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 - art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).

Toute citation d'extraits ou reproduction doit obligatoirement faire apparaître la référence de ce document.

© 2009 CSTB

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	16
I – 3 : Capacité d'intervention publique sur les inégalités écologiques : obstacles et pistes d'action	21
Conclusion	24
Chapitre II : Quelles situations d'inégalités écologiques et quels effets cumulatifs à l'oeuvre ? Une notion à clarifier et des données à constituer : illustration Lilloise	28
Introduction.....	28
II – 1 : Débats et controverses sur la notion d'inégalité écologique.	28
II – 2 : Les inégalités écologiques en milieu urbain : illustration Lilloise	48
<i>II – 2.1 : Un cumul entre densité urbaine, héritage industriel, vulnérabilité sociale et environnementale</i>	50
<i>II – 2.2 : Une corrélation entre habitat dégradé ou sur-occupé, fragilisation sociale, relégation urbaine et santé</i>	58
Conclusion	66
Chapitre III : Quelle capacité d'intervention publique locale sur les inégalités écologiques ?..	68
Introduction.....	68
III – 1 : Caractérisation des inégalités écologiques et de l'action publique dans quatre quartiers lillois.....	68
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 ?.....	77
Conclusion	83
Conclusion générale	85
Bibliographie	92
ANNEXES	96
ANNEXE I.....	97
ANNEXE II	111
ANNEXE III.....	115
ANNEXE IV.....	115

Introduction générale

Lorsqu'on évoque la question des inégalités écologiques de la ville, les premières images qui viennent à l'esprit sont celles des conséquences humaines et sociales des catastrophes des années 2000 : explosion de l'usine AZF de Toulouse, orages et éboulements de terrains des villes du Sud de la France, inondations de la Nouvelle Orléans suite à l'ouragan Katrina. Toutefois, les inégalités écologiques ne se limitent pas à ces situations d'exposition des populations aux risques industriels et naturels. Elles font aussi intimement parti du fait urbain. Si, dans ce cas, les facteurs qui en sont à l'origine sont moins évidents à déceler car relèvent de causes multiples, ils n'en produisent pas moins des effets significatifs sur les populations et les territoires concernés.

Aux USA, des fondations caritatives et des universitaires ont révélé l'existence de situations subies de discrimination raciale dans l'accès à la qualité de l'environnement urbain. Il a ainsi été démontré que les minorités ethniques (afro et hispano-américaines) sont trois fois plus que les autres populations exposées aux déchets toxiques et aux pollutions émises par les infrastructures. Si la ségrégation urbaine touchant dans ce pays ces minorités est en cause, elle ne constitue pas la seule explication. La faible inscription des précautions environnementales dans les politiques urbaines et le rôle du marché en faveur de la concentration des installations polluantes proches des quartiers ségrégués des minorités ne sont pas à sous-estimer. De même que les inégalités d'accès aux soins qui aggravent les conséquences de ces situations d'exposition sur la santé : là encore, trois fois plus de cancers, d'asthmes et de malformations des bébés au sein de ces minorités comparé au reste de la population.

L'intérêt de l'illustration américaine, même si elle ne peut pas être extrapolée en tant que telle à la France, est de montrer certains des mécanismes qui contribuent aux inégalités écologiques et qui permettent d'en caractériser les situations. Ces inégalités sont dues à des discriminations sociales et ethniques qui prennent place par le jeu du marché dans des politiques urbaines et d'infrastructures peu encadrées et peu soucieuses de l'environnement. Elles se caractérisent par des différences de situation d'exposition environnementale, mais aussi par la vulnérabilité accrue de ces minorités aux risques du fait de leur insuffisant accès aux soins.

Les travaux menés en France, s'ils font état de mécanismes sensiblement différents en raison des contextes urbains et sociopolitiques distincts, laissent entrevoir des situations qui sont aussi dues à l'enchevêtrement de causes multiples. Aux phénomènes d'héritage urbain et économique s'imbriquent les processus actuels de développement urbain. Ainsi, l'héritage de villes plus compactes où l'industrie et les résidences étaient davantage réunies, où la première couronne accueillait bon nombre d'entrepôts de matières dangereuses et de communautés ouvrières jouent sur la géographie et la caractérisation de ces inégalités écologiques. De même que la façon dont s'opère la régénération des zones en déclin économique et en friche urbaine. Le renouvellement urbain, selon les tensions entre l'évolution des marchés foncier et immobilier et le rôle joué par l'action publique, peut ainsi activer des *effets de cumul* entre inégalités sociales d'accès au cadre de vie et inégalités d'exposition aux risques environnementaux. Les deux cas extrêmes à l'œuvre - la *gentrification* de zones attractives présentant un bon niveau d'accessibilité et de cadre de vie dont le foncier peut être revalorisé *versus* la *désaffectation* de zones urbaines dépréciées en raison de leur caractère social,

économique et environnemental dégradé - fonctionnent et définissent un spectre de situations relativement diversifiées.

Il en ressort que les inégalités écologiques peuvent être considérées comme des inégalités de situation face aux risques ou opportunités résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain. L'effet de cumul intervient dans le sens où ce sont les quartiers les plus sinistrés sur le plan social et économique qui ont à gérer généralement des risques environnementaux plus importants : leur potentiel de valorisation foncière étant plus faible, ces quartiers connaissent une requalification urbaine plus lente et plus incertaine. Le cumul joue certes à l'échelle des territoires concernés, mais aussi des populations qui y vivent. D'une part, les arbitrages de choix entre types d'habitat, de localisation, d'accès aux aménités urbaines ne sont pas les mêmes selon les niveaux de population, ce qui conduit à des situations d'exposition aux risques pour les uns subies et pour les autres arbitrées selon les dommages supportés et les bénéfices escomptés. D'autre part, on constate des stratégies de défense ou de préservation des avantages acquis (de type NIMBY¹) par certaines catégories de citoyens. On retiendra alors l'idée selon laquelle les inégalités écologiques peuvent être renforcées ou réduites selon les politiques publiques menées dont la marge d'action prend place dans les forces du marché (foncier, immobilier...) et les stratégies des acteurs économiques et des citoyens.

La capacité d'intervention publique dépend de ces forces en présence, mais aussi des effets pervers de la mise en œuvre des politiques menées. Or en la matière un constat s'impose. Les politiques de protection environnementale peuvent avoir des effets socio-urbains sélectifs : elles peuvent ne pas être réellement dissuasives pour les catégories aisées et par contre défavoriser les couches les plus précarisées. Les études menées sur l'impact de la taxe carbone et les mesures prises pour lutter contre la précarité énergétique s'inscrivent dans cette réflexion. En outre, les politiques urbaines y compris celles menées au nom du développement durable peuvent générer des impacts environnementaux néfastes à plus grandes échelles et participer de l'exclusion des classes défavorisées des zones réhabilitées.

Dès lors, les enjeux liés aux inégalités écologiques ne peuvent plus être considérés comme localement territorialisés : ils concernent des situations qui peuvent se reproduire à des échelles plus vastes où l'inégalité d'accès à l'environnement urbain se traduit par une surexposition aux risques et des conséquences dommageables sur la santé des citoyens dont les scientifiques et les médias se font le relais. Aussi au moment où les thématiques de « villes durables et solidaires », d'éco-cités et d'éco-quartiers, sont portées par les instances ministérielles, il est important d'envisager comment ces questions d'inégalités écologiques peuvent être résolues par une réflexion plus globale sur ce qui fait la durabilité de la ville. Cela implique notamment des politiques urbaines et des politiques environnementales plus coordonnées qui n'envisagent pas uniquement des actions publiques dans une optique curative de compensation ou de correction des inégalités. Il s'agit de concevoir comment la puissance publique, en lien avec les collectivités locales, peut contribuer à un développement urbain certes plus durable mais aussi plus solidaire.

Les réflexions développées dans ce rapport final s'inscrivent dans cette ligne de pensée.

¹ Les stratégies de défense de type NIMBY (Not in my back yard) consistent à refuser la venue de nouvelles populations et la construction de nouveaux bâtiments et infrastructures dans des sites protégés ou des milieux urbains présentant une forte qualité environnementale.

A l'heure où la France est impliquée en tant qu'Etat membre de l'Union Européenne dans la mise en œuvre de la Charte de Leipzig consacrée à la ville *durable intégrée et solidaire*, la question des inégalités sociales et écologiques ne peut être sous-estimée.

C'est pourquoi le chapitre I présente les principales approches des inégalités écologiques en Europe, leurs fondements philosophiques et sociopolitiques, les manières distinctives de les traiter selon les conceptions du droit, de la justice et de l'action publique, leur place dans les politiques de développement urbain durable aux différents niveaux d'intervention publique (régions, collectivités territoriales, villes...). L'analyse comparative européenne montre ainsi que l'action publique focalise l'attention sur différents modes de résolution de ces inégalités selon les cultures politiques des pays considérés. Les pays d'inspiration anglo-saxonne mettent l'accent sur des situations subies de discrimination sociale et ethnique qui relèvent d'une injustice environnementale. L'injustice provient du fait que les minorités ethniques sont plus exposées que les autres catégories de populations aux nuisances urbaines et à leurs conséquences sur la santé. Dans ce cas, l'idée *de justice* au fondement de l'action publique renvoie à la défense des droits de tout individu d'accéder à des conditions de vie et à des ressources vitales qui ne mettent pas en péril son intégrité humaine. L'approche d'inspiration germanique focalise plus l'attention sur des inégalités qui se cristallisent dans l'accès aux ressources et la répartition des dommages subis. Ainsi, tout projet d'aménagement procure des avantages pour certains territoires et populations, mais peut aussi ponctionner des ressources pour d'autres. Dans ce cas, l'action publique s'inscrit davantage dans une logique de *compensation* en vue de préserver une *équité* générationnelle et une solidarité territoriale. En France où traditionnellement les inégalités sont analysées sous l'angle de l'appartenance et de la reproduction sociale, l'action publique s'inscrit davantage dans une logique de *correction* des inégalités par une intervention prioritaire sur les quartiers en difficulté et les populations défavorisées, mais aussi par une action législative sur la protection contre les risques et la régulation des marchés. Toutefois, la structuration des politiques de développement urbain durable par les professions de l'ingénierie d'une part, de l'urbanisme et de la politique de la ville d'autre part, ne favorise guère la transversalité nécessaire à la résorption des situations d'inégalités écologiques.

Après cet éclaircissement sur les approches des inégalités et de l'action publique, le chapitre II expose plus précisément les débats et controverses sur la notion d'inégalités écologiques. Il se réfère au courant de la « justice environnementale » né aux USA et présente plusieurs définitions ou acceptions possibles de la notion par déclinaisons successives. Ces déclinaisons mettent plus ou moins l'accent sur les différents sens donnés à la notion d'inégalité écologique : inégalités de situations « subies » résultant de la discrimination sociale ou ethnique dont font l'objet certains groupes de populations, différences de vulnérabilité sociale face aux risques d'exposition environnementale, inégalités de situations résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain, inégalités liées à l'impact social des politiques environnementales et à l'impact environnemental des politiques urbaines.

En fait, ces débats et controverses sont structurés par quatre questions principales :

- Qu'est ce qui relève dans ces situations de la dimension sociale et comment celle-ci joue sur l'inégalité face à l'environnement ?
- Comment peuvent être conceptualisés les liens entre situations d'inégalités écologiques et dynamiques de développement urbain ?
- En quoi cette notion renvoie aux principes d'équité et de justice contenus dans l'action publique ?
- Enfin comment ces inégalités se manifestent-elles aux différentes échelles territoriales, par quels effets de cumul et corrélations de problèmes ?

Dans une seconde partie, l'illustration faite au Nord-Pas-de-Calais et à la métropole Lilloise nous permet de mieux caractériser ces situations d'inégalités écologiques par l'identification :

- de corrélations significatives entre précarisation sociale, habitat dégradé ou sur-occupé, héritage industriel, vulnérabilité environnementale, relégation urbaine et santé, à partir d'exemples précis et si possible d'une illustration chiffrée ou cartographiée,
- de la façon dont ces inégalités se manifestent, touchent certaines catégories de populations, concernent des aires urbaines spécifiques et des thématiques différentes de l'action publique : habitat-renouvellement urbain-qualité de vie, mixité des fonctions urbaines-nuisances pour l'habitant, fragilisation sociale-atteintes environnementales, pathologies urbaines-santé.

Le chapitre III est consacré à l'analyse des obstacles et de la marge d'action publique visant la résorption des inégalités écologiques. Comment les collectivités territoriales en charge des politiques d'habitat, d'urbanisme et de mobilité peuvent-elles agir en faveur de la réduction de ces inégalités ? Quelle est leur marge d'action, les obstacles qu'elles rencontrent et les initiatives originales transversales menées pour les traiter ? Comment ces collectivités peuvent-elles prévenir ces inégalités écologiques à travers des politiques plus appropriées de développement urbain durable ? L'analyse 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. A partir de l'exemple de la ville de Lille, nous concluons sur les leviers d'action possibles permettant d'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.

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

Introduction²

Pour appréhender les différentes approches des inégalités écologiques, l'idée principale développée dans ce chapitre est qu'il est nécessaire de se pencher, d'une part, sur les fondements philosophiques qui ont structuré l'action publique vis-à-vis de ces inégalités et, d'autre part, sur les évolutions sociopolitiques dans lesquelles s'élaborent les politiques de développement urbain durable.

Selon nos recherches antérieures, quatre catégories d'inégalités écologiques peuvent être énoncées (Laigle et Oehler, 2004b) :

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

Dans ce chapitre I, nous montrons dans une première partie comment, selon les cultures sociopolitiques et philosophiques, ces quatre catégories d'inégalités sont appréhendées de manière différente. L'analyse historique et conceptuelle de la notion d'inégalité écologique menée dans cinq pays européens révèle combien les approches et réponses au problème des inégalités écologiques sont étroitement liées aux conceptions de la justice, du droit et de l'environnement d'une part, à celles de l'Etat et de l'action publique, d'autre part. 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. Ainsi, au Royaume-Uni, ces inégalités sont plutôt envisagées en fonction de l'idée de justice environnementale, avec pour corollaire le droit de tout individu à disposer d'un environnement de qualité. En France, on insiste sur la dimension sociale des inégalités et sur

² Ce chapitre synthétise les principaux résultats de recherche, d'une part, sur les conceptions des « inégalités écologiques » à partir des notions fondamentales de justice, d'équité et d'égalité des droits auxquelles elles renvoient, d'autre part, sur les contextes sociopolitiques dans lesquels les politiques de développement urbain durable s'élaborent et accordent une place plus ou moins importante au traitement de ces inégalités. Cette réflexion croisée nous a permis de proposer une nouvelle grille d'analyse des inégalités écologiques qui recoupe :

- les fondements philosophiques à partir desquels ces inégalités sont appréhendées,
- les contextes sociopolitiques dans lesquels évoluent les politiques publiques chargées de lutter contre ces inégalités.

Pour réaliser cette synthèse, nous tenons à souligner que nous avons puisé dans les résultats obtenus par l'équipe qui nous a accompagné entre 2006 et 2008 : Florida Di Ciommo (pour l'Italie et l'Espagne) et Mélanie Tual (pour la Grande Bretagne et l'Allemagne).

le rôle de l'action publique dans sa fonction corrective des mécanismes qui les produisent. En Allemagne, en Espagne ou en Italie, les inégalités sont abordées au travers des déséquilibres de développement entre territoires et leur réduction implique des mécanismes de solidarité et des principes d'équité.

La deuxième partie expose comment l'analyse et le traitement de ces inégalités sont aussi conditionnés par les modes d'organisation politico-institutionnelle du développement urbain durable. Dans un contexte général de désengagement des Etats dans l'aménagement du territoire et de montée des exigences de la législation environnementale européenne, les politiques de développement urbain durable s'inscrivent dans de nouvelles configurations institutionnelles qui conditionnent les modalités et le niveau de prise en compte des inégalités écologiques.

L'organisation britannique, très centralisée, met l'accent sur les finalités économiques et socio-sanitaires de la qualité environnementale, priorités qui restent toutefois peu relayées aux échelles locales. A l'opposé, le mode d'organisation décentralisé qui prévaut en Italie et en Espagne focalise sur l'équité environnementale et la réduction des risques majeurs, sans lien direct avec la question sociale. En Allemagne, les préoccupations environnementales sont intégrées dans les projets urbains locaux, mais les préoccupations sociales et sanitaires sont principalement portées par le gouvernement fédéral et les Länder. En France, enfin, la décentralisation conduit à responsabiliser les autorités locales sur des questions sociales et environnementales, mais la mise en œuvre de modes d'action publique transversaux est encore balbutiante.

Cette analyse politico-institutionnelle permet d'identifier des obstacles communs auxquels font face les collectivités locales pour traiter la question des inégalités écologiques. Ce qui permet, en troisième partie, d'esquisser 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.

I – 1 : Fondements sociopolitiques des différentes approches des inégalités écologiques en Europe

La notion d'inégalités écologiques suppose l'articulation de la question des inégalités sociales à celle de l'environnement. Or cette articulation est conditionnée par les cultures sociopolitiques des différents pays européens. Notre hypothèse est qu'il existe un lien étroit entre les conceptions du droit, de l'environnement et de l'action publique en vigueur dans ces pays d'une part, et les manières de penser cette articulation de l'autre. On voit ainsi émerger trois approches³ des inégalités écologiques :

- l'approche fondée sur l'idée de justice environnementale,
- l'approche fondée sur l'idée d'une action publique « corrective » des inégalités sociales d'accès aux aménités urbaines et environnementales,
- l'approche fondée sur l'idée d'une équité compensant les atteintes portées à l'environnement et l'impact qui en découle sur certains territoires et populations.

³ Ces trois approches ne s'appliquent qu'aux pays étudiés : Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie et Espagne. L'analyse mériterait d'être prolongée à d'autres pays européens et notamment ceux d'Europe du Nord qui se caractérisent par des cultures sociopolitiques et des approches des questions environnementales sensiblement différentes. Nous envisageons dans des articles ultérieurs d'étendre l'analyse notamment au Danemark et à la Suède.

L'approche fondée sur l'idée de justice environnementale

Elle s'observe en Grande-Bretagne, où l'approche des inégalités écologiques est fortement influencée par le courant de l'« *environmental justice* » qui s'est constitué aux Etats-Unis dans les années 1970. Dans ce courant, la notion d'inégalité correspond à une différence de situation due à une discrimination environnementale et considérée comme injuste. Des situations inégales d'exposition aux risques environnementaux et sanitaires subies par des minorités ethniques ont été dénoncées par des associations locales et des groupes d'influence, puis analysées et formalisées dans des études universitaires (Bullard, 1990). Ces études⁴ attestent que les communautés afro-américaines sont davantage exposées aux risques environnementaux que l'ensemble de la société américaine. Le problème de saturnisme lié à la présence de peinture au plomb dans les logements anciens, en fournit un bon exemple : plus de 28,4 % des enfants issus de familles afro-américaines à faible revenu sont victimes du saturnisme, contre 9,8% des enfants issus de familles de « Blancs » dans une situation financière similaire. L'injustice environnementale provient du fait que ces groupes ethniques socialement défavorisés subissent des situations jugées contraires aux droits fondamentaux de l'individu. La question de la différence de situation devient alors le pivot autour duquel s'établit le discours sur la justice (Koubi et Guglielmi, 2000). En effet, l'idée véhiculée par ce courant est que chaque groupe d'individus qui subit une discrimination environnementale susceptible d'altérer ses conditions de vie doit pouvoir la contester. C'est en dénonçant, par l'exercice de la citoyenneté, l'existence de telles situations que s'opère la lutte contre les injustices environnementales. La puissance publique répond à la mobilisation citoyenne en légiférant sur de nouveaux droits, à l'image des adaptations apportées par le « *Civil Rights Act* »⁵. Le courant de l'« *environmental justice* » se développe en Grande-Bretagne depuis les années 1990⁶ et conditionne fortement l'approche des inégalités écologiques dans ce pays. Depuis les années 2000, il se diffuse progressivement dans les instances communautaires et les milieux universitaires européens.

Historiquement, ce courant repose sur une conception du droit, de l'environnement et de l'action publique commune aux pays du Commonwealth. Cette conception postule l'existence de droits fondamentaux de l'individu, dits 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 de droit écrit en Grande-Bretagne. Dans ce contexte, le devoir de l'Etat et l'enjeu de l'action publique sont circonscrits à la protection des droits de l'homme en réponse à la mobilisation citoyenne. Ce courant trouve aussi ces racines dans une vision interactive des relations entre les sociétés et leur environnement. En effet, dès le XVIIe siècle, 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. On comprend alors

⁴ La Commission pour la justice raciale de l'United Church of Christ a publié, en 1987, un rapport intitulé *Toxic Waste and Race in the United States* (déchets toxiques et races aux Etats-Unis), puis l'Office de la comptabilité publique a mené plusieurs études indépendantes.

⁵ Il s'agit de l'ordonnance du 11 février 1994 sur la justice environnementale reconnaissant des droits « *to address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations* ». Voir le site internet suivant: <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice>

⁶ En Grande-Bretagne, le mouvement de justice environnementale émerge par le biais de la puissante association de défense de l'environnement *Friends of the Earth*. L'association publie, à la fin des années 1990, un rapport qui donne lieu à des travaux de recherche impulsés par l'agence nationale pour l'environnement. Ainsi, aux Etats-Unis, la notion de justice environnementale apparaît grâce aux revendications citoyennes de lutte contre les discriminations ethniques, tandis qu'elle est véhiculée par les acteurs non gouvernementaux puis gouvernementaux de l'environnement en Grande-Bretagne.

l'approche historique des pays anglophones en matière de réflexion sur la protection de l'environnement et sur le droit des individus à un environnement sain.

L'approche fondée sur l'idée d'une action publique correctrice des inégalités d'accès aux aménités urbaines et environnementales

Elle met l'accent sur les *inégalités sociales d'accès* à l'habitat, aux équipements, aux services, aux transports, et à la qualité de l'environnement urbain. Dans ce cas, la préoccupation centrale est moins la vulnérabilité des individus à leur environnement que les obstacles qu'ils rencontrent dans l'accès aux aménités urbaines et environnementales. Cette approche focalise ainsi l'attention sur les mécanismes qui produisent les inégalités avant les situations qui en résultent. Elle s'inscrit dans le courant sociologique de la « reproduction sociale » qui postule que les inégalités d'accès à l'urbanité et aux biens communs sont dues à des mécanismes économiques, institutionnels et symboliques (Bourdieu, 1979). Dans le prolongement de ces travaux, les « inégalités écologiques » sont alors envisagées comme le résultat de l'imbrication entre des phénomènes sélectifs et ségrégatifs liés aux revenus et aux marchés (foncier, immobilier...), des mécanismes symboliques et affinitaires qui déterminent le rapport des groupes sociaux aux institutions, aux lieux de résidence et au cadre de vie (Maurin, 2004), et enfin des politiques publiques qui interviennent dans le développement urbain et le traitement des problèmes environnementaux.

Cette approche des inégalités écologiques, dominante en France, ne repose ni sur les mêmes théories de la justice et de l'environnement, ni sur la même conception de l'égalité et de l'action publique⁷ que l'approche anglo-saxonne. Dans ce pays, l'idée de justice depuis la révolution française est davantage fondée sur l'égalité *en droit* de tous les citoyens⁸ que sur l'égalité *des* droits des individus. Le rôle de la puissance publique ne consiste pas seulement à protéger ces droits, mais à élaborer des règles et des principes communs qui favorisent l'accès du plus grand nombre aux soins, au logement, à l'éducation, etc. L'action publique « républicaine » vise à corriger les mécanismes socio-économiques producteurs d'inégalités à l'aide des services publics, de dispositifs de redistribution et de mesures d'accompagnement social. De ce fait, l'intervention publique se situe davantage dans une logique *redistributive et correctrice* des mécanismes producteurs d'inégalités, que dans une logique *réparatrice* des différences de situation jugées injustes. Ce qui distingue l'approche française de l'approche anglo-saxonne, c'est aussi la façon d'envisager le rapport de la société à l'environnement. Dans la pensée gréco-latine, dont l'influence est beaucoup plus marquée en France qu'en Grande-Bretagne, l'environnement est perçu comme une entité possédant une logique d'évolution propre, indépendamment de l'action humaine. Cette conception physico-mathématique bâtit un rapport d'extériorité de l'homme vis-à-vis de l'environnement (Charles, 2001). Il est, à ce titre, intéressant de constater la lente prise de conscience des incidences des actions humaines sur les ressources naturelles dans les pays où prévaut cet héritage philosophique⁹.

⁷ C'est pourquoi il faut faire attention lorsque l'on se réfère au courant de la justice environnementale pour analyser les inégalités écologiques en France.

⁸ Cette idée d'égalité en droits renvoie à l'abolition des privilèges liés aux seuls statuts et appartenances des individus (noblesse, clergé, tiers Etat) et à la reconnaissance de citoyens libres et égaux en droits. En effet, depuis la révolution française, il n'existe pas de droits sans organisation politique ni constitution. Le devoir de l'Etat est de garantir l'égalité en droits de tous les citoyens.

⁹ Jacques Theys analyse les différentes définitions possibles de l'environnement en tenant compte de ces différences d'approches. Il distingue ainsi la conception objective et biocentrique de l'environnement, de la conception subjective et anthropocentrique qui définit l'environnement comme un ensemble de relations « sujets » - « objets », ces relations entre des individus ou des institutions et les milieux de vie se caractérisant

C'est dans ce contexte, selon nous, qu'il faut resituer la difficile maturation du concept d'inégalités écologiques notamment en France. D'un côté, il n'est pas certain que les approches constituées pour expliquer les inégalités sociales soient suffisantes pour analyser les inégalités écologiques. De l'autre, le faible ancrage citoyen et politique des questions environnementales, comparée à l'approche anglo-saxonne, conduit à moins formalisée l'articulation entre les questions environnementale et sociale. La faiblesse du lobbying associatif dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que la prédominance d'une approche sociale et politique des inégalités ne semblent pas étrangers à la faible articulation problématique entre ces questions.

L'approche fondée sur l'idée d'une équité compensant les atteintes portées à l'environnement et l'impact qui en découle sur certains territoires et populations

Cette troisième approche est centrée sur les inégalités écologiques liées à *l'héritage et au développement des territoires*. Elle se réfère aux problématiques de *l'équité territoriale et intergénérationnelle*, de la prudence et de la responsabilité environnementale. Ces inégalités renvoient, d'une part, aux trajectoires ou aux potentialités de développement des territoires, et d'autre part aux relations inter-territoires d'échange, de domination et de dépendance. Ces inégalités rendent compte de l'influence des rapports de concurrence interurbaine et de compétition économique sur les liens de réciprocité entre les modes de vie, les structures sociales et le rapport des sociétés à l'environnement¹⁰ (Lipietz, 1993). En outre, ces inégalités dépendent des effets d'entraînement (d'attractivité ou d'appauvrissement) qui se créent entre plusieurs territoires et des rapports d'influence 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. La réduction de ces inégalités implique des mécanismes de solidarité et des principes d'équité qui peuvent être mis en œuvre aux différents niveaux de l'action publique (Laganier, Villalba, Zuideau, 2002).

C'est en Allemagne, Italie et Espagne, pays fortement décentralisés, que cette approche est la plus développée. La vulnérabilité des territoires et l'exposition aux risques des populations défavorisées sont appréhendées en termes d'équité et d'action publique compensatrice des préjudices ou des déficits observés. En Allemagne, l'accent est mis sur l'équité territoriale, particulièrement sur la lutte contre les vulnérabilités environnementales et les moyens de compenser leurs incidences défavorables sur les populations¹¹. En revanche, en Italie et en Espagne, la priorité porte sur l'équité d'accès à la qualité de vie car l'environnement urbain est appréhendé dans sa dimension bâtie et apprécié à l'aune de ses espaces publics ouverts et de ses services. En effet, le thème de la qualité de vie en Europe du Sud l'emporte sur des considérations de type écosystémique plus développées en Europe centrale (Emelianoff, 2003). La notion d'équité renvoie ainsi à l'idée de traitement proportionnel aux besoins inégalement satisfaits des populations et des territoires concernés (Rawls, 1971 ; Walster et al., 1978). L'évaluation des contributions respectives des individus, précisément des

par les notions suivantes : usage, prélèvement, rejet, aménagement, accès, voisinage, appropriation, relations symboliques (Theys, 1993).

¹⁰ Nous n'étendons pas ici le raisonnement aux rapports Nord-Sud, étudiés par le courant de la « political ecology » (Robbins, 2004), qui peut donner lieu encore à une autre analyse des « inégalités écologiques ».

¹¹ Ces politiques de compensation s'appliquent à l'aménagement du territoire (des zones de protection écologique viennent compenser des zones d'urbanisation...), au soutien des personnes défavorisées ou exposées à des risques environnementaux (des seuils de « supportabilité » sont définis pour évaluer leur exposition aux nuisances et aux risques...).

vulnérabilités que leurs modes de vie engendrent, et des préjudices qu'ils subissent permet de définir des règles d'équité compensatrice au fondement de l'action publique.

Ainsi, le sens donné aux notions de justice, d'égalité et d'équité dépend des contextes sociopolitiques. Tantôt « la notion de justice se confond avec l'équité », tantôt « la solution juste est celle de l'égalité » (Boudon, 1995). Lerner (1977) insiste ainsi sur la variabilité des normes et des critères de justice selon les contextes sociétaux et les systèmes de relations qui y sont prédominants. La notion d'équité s'impose dans des sociétés où les individus partagent des buts communs mais où leur destin individuel ne se confond pas avec celui de la société. Celle d'égalité tendra à l'emporter dans des sociétés caractérisées par l'idée de citoyenneté et de souveraineté.

Les trois courants de pensée présentés montrent la diversité des approches possibles pour analyser les « inégalités écologiques ». L'analyse peut en effet porter comme dans le courant anglo-saxon sur les situations cumulées de discrimination sociale et raciale face à l'environnement. Elle peut aussi traiter des mécanismes inégalitaires dans l'accès et dans la production du cadre de vie comme l'enseigne le courant d'Europe Continentale. Enfin, elle peut être complétée par l'analyse des dynamiques de développement des territoires et des conséquences dommageables qu'elles exercent sur les ressources et les vulnérabilités des autres territoires et des générations futures.

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

Dans les pays européens, on constate une influence croissante du courant de la « justice environnementale » pour analyser et traiter les inégalités écologiques. La montée de cette question correspond à la diffusion de la culture anglo-saxonne dans les sociétés européennes. Cette évolution qui s'opère depuis quelques années est à mettre en rapport, d'une part avec le phénomène généralisé de décentralisation qui s'accompagne d'un affaiblissement des Etats, d'autre part avec la montée des prérogatives européennes.

Les politiques urbaines et environnementales s'inscrivent dans des évolutions législatives et institutionnelles qu'il convient de prendre en compte pour apprécier leur influence sur le traitement des 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. En France et en Grande Bretagne, l'Etat joue toujours un rôle d'orientation de ces politiques¹², tandis qu'en Italie et en Espagne, ce sont des gouvernements régionaux qui sont en charge de la planification territoriale, avec un pouvoir normatif et de contrôle de la réglementation. En Allemagne, 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

¹² 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.

environnementales des 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 urbain (aménageurs, promoteurs...) et dans l'évaluation des pollutions et leur résorption (bureaux d'études spécialisés...). Or le plus grand partage des responsabilités entre acteurs publics et privés complexifie la réalisation des projets de développement urbain durable visant une réduction des inégalités écologiques.

En France, le droit de l'environnement et celui de l'urbanisme, en augmentant les exigences en matière d'études d'impact, et en renforçant la responsabilité de celui qui pollue et de celui qui change l'usage du sol, crée des tensions entre les deux sphères, privée et publique, la première cherchant à faire porter à la seconde la responsabilité juridique des conséquences environnementales des choix d'aménagements. Ces dynamiques d'acteurs compliquent l'application du principe de précaution et de responsabilité¹³. Ces difficultés incitent la majorité des collectivités locales à urbaniser des zones cultivées ne présentant pas de risque environnemental apparent, contribuant ainsi à l'étalement urbain, ou à ne pas changer l'usage des sites à risques (sites industriels aux sols pollués...). D'où l'inefficacité dans le traitement des inégalités écologiques dues à la proximité entre zones d'habitat, sites d'activité et infrastructures de transport. Les évolutions de la législation et des rapports entre les acteurs publics et privés rendent ainsi difficiles de concilier urbanisme durable et responsabilité *collective* sur la qualité de l'environnement urbain. Le niveau de responsabilité attribué aux collectivités publiques dépasse 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. On peut dès lors se demander quelles peuvent être les évolutions possibles d'une action publique « d'inspiration républicaine » amenée à développer des modes d'action locales plus souples et contractuelles impliquant la chaîne d'acteurs publics-privés dans le développement urbain durable, et des formes de gouvernance plus transversales et participatives qui viendraient en appui à une action publique planificatrice sur l'environnement urbain.

L'analyse des inégalités écologiques, au regard des mécanismes qui les produisent, implique en effet 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 générer des inégalités écologiques¹⁴ (Laigle, 2006). Aux échelles des villes et des quartiers, ce sont plutôt des mécanismes liés à la pression foncière et immobilière, à la possibilité ou non d'accéder à un habitat et cadre de vie décent, aux capacités d'orienter des trajectoires résidentielles, mais aussi 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,

¹³ La notion de *responsabilité environnementale* vient compléter celle de l'équité environnementale. Selon Jonas, l'éthique devient un impératif pour notre civilisation, dans la mesure où les actions de l'homme peuvent se révéler irréversibles et dommageables: « Agis de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une vie et ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur Terre ». Jonas H., 1990, *Le principe de responsabilité*, Editions Cerf.

¹⁴ 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.

inondations, pollutions...) qui conditionnent des situations d'inégalités écologiques¹⁵. 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 indécemment 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. A contrario, l'inégalité écologique peut être le fait de populations aisées qui par leur aisance économique s'arrogent le droit de défendre des privilèges acquis quant à leur localisation dans des zones à forte valeur patrimoniale et naturelle et dont il redoute la détérioration par la venue de nouvelles populations et de nouveaux équipements ou infrastructures.

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

Cette seconde partie analyse la portée et les limites des politiques de développement urbain durable dans le traitement des inégalités écologiques, en tenant compte des évolutions législatives et institutionnelles qui ont lieu dans les différents pays européens étudiés¹⁶. Elle montre que l'intégration des préoccupations sociales et environnementales dans les politiques urbaines s'opère à des échelles institutionnelles et territoriales différentes selon les pays.

La résorption des inégalités environnementales en Grande-Bretagne : une coupure entre objectifs de l'Etat et actions entreprises 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 les programmes « *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 les relais au niveau des collectivités territoriales de niveau régional et local sont encore insuffisants pour permettre une lutte efficace contre les inégalités écologiques. 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

¹⁵ Ces aspects sont analysés dans les chapitres suivants et donc non détaillés ici.

¹⁶ Laigle, ss la Direct.de, 2009, « *Vers des villes Durables : les trajectoires de quatre agglomérations européennes* », ouvrage publié aux Editions du PUCA-Certu, Janvier 2009.

économique fragile mènent des politiques municipales de développement urbain durable qui sont subordonnées à un objectif de développement économique¹⁷. 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'Italie et l'Espagne : une décentralisation 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 balbutiante. Dans un contexte de forte décentralisation depuis les années 1990, la question environnementale est gérée à l'échelle des régions en raison de leurs compétences en termes de planification, programmation, coordination et protection de l'environnement. A l'échelle locale, les liens entre questions environnementales et sociales renvoient à la problématique de l'équité environnementale qui se traduit par 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, comme la ville de Naples, font de l'accès de leurs populations à un environnement de qualité le fil rouge de leur action territoriale¹⁸ (Di Ciommo F., 2006).

En Espagne, la notion d'inégalités écologiques n'existe pas en tant que telle. Elle renvoie à la notion d'*ecologismo social* développée dans les textes politiques du parti communiste espagnol¹⁹, 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 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). 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 forte décentralisation, 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 de stratégie nationale de développement durable et la faiblesse des structures institutionnelles intermédiaires²⁰ ne permettent pas de

¹⁷ 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.

¹⁸ Naples a élaboré un plan de délocalisation des résidants et des entreprises situés dans les communes à risque volcanique par exemple.

¹⁹ Partido comunista de Espana, 2005. « Ecología y lucha de clases », XVII congreso PCE du 24 au 26 Juin.

²⁰ 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.

créer une cohérence entre la planification stratégique et spatiale, domaine de compétence des régions, et l'opérationnalisation des démarches de développement urbain durable, qui relève des villes. Les politiques de développement urbain durable s'appliquent 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 (mer, 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 complémentarité institutionnelle favorable au traitement des inégalités écologiques ?

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 sont apparus 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 ces 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 comme « *Gesunde Städte* » (des villes en bonne santé), « *Soziale Stadt* » (la ville sociale) et le « *Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit* » (programme d'action pour l'environnement et la santé) dans lesquels le niveau fédéral attribue des subventions aux villes et Länder caractérisés par des déficits spécifiques et souhaitant mettre en place des actions pour les surmonter.

Si la notion est peu utilisée, c'est cependant en Allemagne où les coordinations entre les différentes institutions territoriales (Etat Fédéral, Länder, Villes) d'une part, et entre les services municipaux de l'urbanisme et de l'environnement d'autre part, sont les plus abouties. Cette situation favorise l'impact des politiques de développement urbain durable pouvant limiter l'émergence des inégalités écologiques. L'organisation territoriale décentralisée en vigueur en Allemagne, se caractérise par une complémentarité des rôles et fonctions de chaque échelon institutionnel qu'on ne retrouve pas en Espagne ou en Italie. L'Etat fédéral impose comme grands principes directeurs du développement des territoires l'équité territoriale et le développement durable, en fonction desquels chaque Land élabore sa politique 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 présentes dans les politiques sectorielles des villes (habitat, urbanisme, énergie, préservation des ressources naturelles) qui développent des modes d'action transversaux. De plus, l'Allemagne, en héritant d'une structure urbaine imbriquée à l'industrie a très tôt organisé une régénération urbaine « en douceur » impliquant

le citoyen, évitant une dégradation progressive de l'environnement urbain généralement source d'inégalités écologiques²¹.

Toutefois, les initiatives locales de développement urbain durable peuvent être contrecarrées par des choix géopolitiques ou culturels plus globaux. En effet, les formes urbaines traditionnelles (ville étalée en tâche d'huile) et les grands choix d'aménagement (infrastructures autoroutières maillant des conurbations et des réseaux de villes...) limitent les efforts réalisés dans l'habitat et l'urbanisme durable à l'échelle des villes. Rares sont les municipalités qui comme Hanovre ont engagé, corrélativement à des expérimentations en matière d'habitat et de quartiers durables, une réflexion sur la réduction de l'étalement urbain à l'échelle intercommunale dans une perspective de développement durable²². 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 préoccupation ancienne peu intégrée aux politiques publiques

En France, la notion d'inégalité écologique est apparue au moment de la mise en place des premières politiques de l'environnement à la fin des années 1970. Toutefois, il n'y a pas eu de traduction politique concrète²³. Les premiers écrits scientifiques sur la question des inégalités écologiques, datent des années 2000, et insistent sur leur 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 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, comme la « Stratégie Nationale du Développement Durable »²⁴, et les programmes ministériels de recherche, tel celui sur « Politiques Territoriales et Développement Durable » lancé

²¹ 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.

²² 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.

²³ Un premier texte sur ce thème a été rédigé pour la préparation du 7ème plan par le service des études économiques et statistiques du Ministère de l'Environnement. Le thème a ensuite été repris par le cabinet d'Huguette Bouchardeau, puis par le Plan National de l'Environnement de 1991, sans donner lieu à des actions concrètes.

²⁴ 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 ».

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 des 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, les collectivités territoriales rencontrent néanmoins des difficultés pour inscrire la question des inégalités écologiques dans leur politique territoriale. La première difficulté tient à la faiblesse des moyens financiers et méthodologiques que l'État met à leur disposition 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 comme celles de la pollution de l'air ou des nuisances sonores. L'action sectorielle de l'État induit une faible articulation entre les problématiques de la rénovation urbaine²⁵ liées aux problèmes socio-urbains celles du développement durable plus axées sur la protection de l'environnement que sur la préservation d'une qualité « environnementale » de vie, et celles de la santé²⁶. A cela s'ajoute une politique publique qui concentre son action sur des territoires jugés prioritaires, mais dont les territoires en friches urbaines, à l'habitat insalubre ou bien exposés à des risques industriels sont exclus. Dans ce contexte, ce sont surtout des villes et des agglomérations, comme celles de Lille, impliquées dans la régénération urbaine de ces territoires qui s'engagent 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 locaux²⁷.

Ce tour d'horizon européen confirme que l'analyse et le traitement des inégalités écologiques dépendent étroitement des héritages urbains, 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 de relais entre les régions et les villes pour construire des ententes en faveur du développement durable. La décentralisation se traduit par une fragmentation politico-institutionnelle qui peut être source de conflictualités entre les autorités régionales et locales. Cette fragmentation exacerbe la compétition entre territoires, mène à la dégradation ou revalorisation de certains territoires au détriment des autres, et ne favorise guère le traitement des inégalités écologiques. 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 tendent à utiliser la problématique environnementale pour répondre aux enjeux de développement économique. En France, le faible pouvoir politique des instances intercommunales, le manque de soutien

²⁵ L'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) ne sélectionne pas les projets qu'elle finance sur la base des critères de développement durable.

²⁶ 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.

²⁷ Nous n'analysons pas plus en détail le cas français qui a déjà fait l'objet de nombreux articles publiés en France.

financier de l'Etat²⁸ 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 locales, 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 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 du secteur privé dans la production urbaine génère de nouveaux périmètres de missions et de responsabilités qui complexifient les processus ainsi que les relations entre les protagonistes. En outre, les habitants et le secteur associatif participent encore peu aux décisions d'orientation des politiques de développement urbain durable et de leur mise en œuvre. Les nouvelles exigences du développement durable favorisent toutefois l'émergence d'éléments de restructuration de l'action publique autour de deux axes :

1. l'articulation entre l'orientation stratégique et l'opérationnalisation des politiques de développement urbain durable ;
2. la transversalité de l'action publique locale et l'implication des acteurs du territoire.

Articulation entre orientation stratégique et opérationnalisation des politiques de développement urbain durable

C'est à l'articulation entre ces deux domaines d'action publique – orientation stratégique et opérationnalisation des démarches de développement urbain durable – que se situe la perspective d'une élaboration de politiques territorialisées capables de prévenir les inégalités écologiques. En effet, dans les pays européens étudiés, les diagnostics territoriaux restent très sectoriels et ne rendent pas compte des corrélations dynamiques (transformations sociales et démographiques, évolutions économiques, atteintes environnementales) qui caractérisent les tendances d'évolution de ces territoires. La planification urbaine a de ce fait peu d'influence sur les dynamiques qui conditionnent la « durabilité » du développement et sur les effets sociaux et environnementaux des politiques de développement urbain.

A l'échelle des quartiers, l'élaboration des diagnostics territoriaux et la définition de priorités de développement sont encore rarement définis en association avec les habitants dont la

²⁸ 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.

connaissance du terrain représente pourtant un atout majeur. La définition de priorités pertinentes pour le développement des territoires est aussi empêchée par l'éparpillement des données entre services des villes, services déconcentrés de l'Etat, partenaires socio-économiques. Ainsi il est très difficile 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 l'évaluation de ces corrélations et des diagnostics partagés avec les habitants, 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.

Plus globalement, la prévention des inégalités écologiques invite à reconsidérer l'articulation entre l'orientation stratégique des projets de territoire, 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 consiste à fédérer les réseaux d'acteurs locaux impliqués dans la production urbaine et à mobiliser leur intelligence collective autour d'objectifs prioritaires d'intérêt général. Il s'agit de fixer des lignes d'orientations stratégiques capables de soutenir le développement des territoires, selon des objectifs collectivement définis, apportant des réponses aux problèmes que rencontrent les populations qui y vivent.

Transversalité de l'action publique locale et implication des acteurs du territoire

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. On observe dans plusieurs villes majeures 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 » car elles ont obligation d'élaborer leurs projets de ville dans le cadre de partenariats intégrant 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 immobiliers par exemple).

A Lille, ce sont six services différents de la Ville (santé, politique de la ville, aménagement, développement économique, habitat, affaires sociales) qui essaient de répondre ensemble à la question des inégalités écologiques. De plus, 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. Cette initiative est d'autant plus intéressante, qu'elle coordonne 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 des enfants concernés (saturnisme,

allergie respiratoire, bronchiolites...). 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).

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) et des associations qui assurent le diagnostic et le suivi social des familles en difficultés tout au long de la procédure de relogement.

Ainsi, les collectivités territoriales tentent d'augmenter leur capacité de préemption ou de rachat des immeubles insalubres, développent des moyens pour inciter les propriétaires bailleurs à réhabiliter leurs biens, et réalisent des opérations de démolition – reconstruction du parc de logements sociaux.

Toutefois, les initiatives présentées mettent aussi en évidence les difficultés de résorption des inégalités écologiques liées à la marge d'action limitée des collectivités vis-à-vis des conditions de rentabilisation économique des projets de renouvellement des zones en régénération urbaine, vis-à-vis de la complexité du jeu d'acteurs intervenant dans la protection environnementale de ces zones et dans l'accompagnement social des populations concernées. Face à la montée du secteur privé dans les opérations d'aménagement et de reconversion des friches, les autorités intercommunales et locales développent de nouvelles compétences en matière d'écologie urbaine et de gestion des risques qui influent sur la conduite de projets de renouvellement urbain durable. Néanmoins, elles rencontrent souvent des difficultés pour établir des compromis entre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, d'une part, des intérêts locaux et intercommunaux, d'autre part. En effet, sur quelles bases un maire peut-il autoriser la reconversion d'un ancien site industriel, en zone d'habitat et de loisir d'intérêt communautaire, s'il ne dispose pas de l'information nécessaire lui permettant d'évaluer les risques sanitaires qu'encourent les futurs usagers et si ses administrés touchés par un fort taux de chômage sont plus favorables à la reconversion économique du site ?

Régler ce type de situation est d'autant plus épineux qu'il 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 d'action 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, de l'aménagement et des réseaux urbains. 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 mobilisation 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.

Conclusion

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.

Bibliographie du chapitre I

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.

Blanc N., Bridier S., Glatron S., Grésillon L., Cohen M., 2005, « Appréhender la ville comme (mi)lieu de vie », in Mathieu N. et Guermont Y., *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, 2005, pp. 261-281.

Boudon R., 1995, *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard, p. 235.

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

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

Bullard R. D., 1990, *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*, Boulder, Co: Westview press.

Bullard R. 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,

Conseil Economique et Social des Nations Unies (CESNU), 1995 « *Racisme et environnement* », Mise en œuvre du programme d'action pour la troisième décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (<http://www.unhchr.ch/>)

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

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

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

Emelianoff C., 2003, « La ville durable en Europe », in *La Revue Durable* (Suisse), N°5, mai-juin 2003, pp. 14-18.

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.

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

Jonas H., 1990, *Le principe de responsabilité*, Editions Cerf.

Kellerhals J., Modak M., Perrenoud D., 1997, *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, PUF, 127 pages.

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.

Laganier R., Villalba B., Zuideau B., 2002, « Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire », dans *Revue Développement Durable et Territoires*, N°1, Dossier « Approches territoriales du Développement Durable », 23 pages.

Laigle L. et Oehler V., 2004a, « 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., 2004b, *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., 2005a, *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., 2005b, « *Urban Dynamics and territorial disparities: what kind of sustainable public actions?* », Article pour 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.

Laigle L. (ss la Direction de), 2009, *Vers des villes Durables, les trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Editions du PUCA-Certu, Janvier 2009, 281 pages.

Lerner M.J., 1977, the Justice Motive: Some Hypotheses as to its Origins and Forms, *Journal of Personality*, vol. 45, N°1, p. 1-52.

Lipietz A., 1993, *Vert Espérance. L'avenir de l'écologie politique*, La Découverte.

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 E, 2004, *Le ghetto français*, Editions du Seuil et La République des Idées, 95 pages.

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

Robbins P., 2004, *Political Ecology: a critical introduction*, Blackwell.

Theys J., 1993, « L'environnement à la recherche d'une définition », *IFEN, Notes de méthode*, N°1, 46 pages.

Walster E., Walster G. W. et Berscheid E., 1978, *Equity, Theory and Research*, Boston, Allyn & Bacon.

Chapitre II : Quelles situations d'inégalités écologiques et quels effets cumulatifs à l'œuvre ? Une notion à clarifier et des données à constituer : illustration Lilloise

Introduction

Ce chapitre vise à mieux préciser les situations qui caractérisent les inégalités écologiques, les effets de cumul qui les sous-tendent, en vue d'examiner des pistes d'action publique susceptibles d'en limiter l'émergence. Deux collectivités territoriales se sont montrées particulièrement intéressées pour caractériser ces situations et les causes multiples qui en sont à l'origine : la Communauté urbaine et la Ville de Lille ; la ville de Saint-Denis et la communauté d'agglomération de Plaine Commune. Toutefois, face à l'ampleur du travail que représente l'appréhension de ces situations et des mécanismes qui les produisent, seul le cas Lillois a été étudié de façon approfondie.

Ce chapitre fait tout d'abord état des débats et controverses sur la notion d'inégalité écologique en vue de mieux circonscrire les sens donnés à ce terme et les réalités dont il peut rendre compte. Différentes acceptions de la notion d'inégalité écologique sont mises au débat en montrant leurs apports et leurs limites. La logique d'exposition retenue part des différents sens donnés à l'inégalité écologique, en termes d'*inégalité de situation*, et se poursuit sur l'analyse des mécanismes inégalitaires qui en sont à l'origine et ceux sur lesquels les politiques publiques pourraient centrer leur attention. Les différentes conceptions et situations sont illustrées par des exemples concrets et des données statistiques qui viennent appuyer la démonstration et les tentatives de clarification de la notion.

Dans une seconde partie, nous donnons une illustration lilloise des situations d'inégalités écologiques. Nous mettons en évidence, d'une part, les effets de cumul à l'origine des situations d'inégalités écologiques, et d'autre part des corrélations de problèmes par lesquelles ces situations se manifestent sur chaque territoire Lillois. Les effets de cumul illustrent les liens entre les différents facteurs qui déterminent les conditions d'émergence ou de persistance des inégalités écologiques (précarisation sociale et économique, conditions d'accès aux territoires urbains et d'emplois, lieux d'habitat, accès aux aménités urbaines et de santé, exposition aux risques), tandis que les « corrélations de problèmes » caractérisent les situations par lesquelles les inégalités écologiques se manifestent aux différentes échelles de territoires.

II – 1 : Débats et controverses sur la notion d'inégalité écologique

D'après le rapport de l'inspection générale de l'environnement de 2005 « *Les inégalités écologiques en milieu urbain* »²⁹, la pertinence de cette notion apparaît d'emblée « lorsqu'on l'applique à l'échelle du monde : les **disparités naturelles entre les territoires, les inégalités d'accès aux ressources vitales** (eau, air, sol, énergie...) selon que l'on se situe dans une partie de continent ou une autre, *sont considérables* et les travaux des instances internationales reprennent cette notion d'inégalités écologiques pour appeler à leur réduction. En revanche, *l'intérêt de cette notion pour notre pays*, et qui plus est *en l'appliquant uniquement aux*

²⁹ Helias A., Diebolt W., Bidou D., Crepey G., 2005, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, 68 pages, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Avril 2005.

disparités entre zones urbaines, ne va pas de soi car il est apparu que c'est par le biais de la réduction des inégalités sociales que les pouvoirs publics français s'efforcent avant tout de s'attaquer aux inégalités de toute nature » (p. 1).

Cette remarque ouvre le débat sur une question pertinente : « disparités territoriales » et « inégalités d'accès aux ressources vitales » ne représentent qu'une facette des inégalités écologiques ramenées à leur expression la plus criante. Toutefois, ces inégalités recouvrent des situations plus complexes où se combinent des inégalités d'accès à l'urbanité et à un environnement urbain de qualité, et des inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques environnementaux. Or on ne sait pas trop comment conceptualiser cette combinaison entre inégalités sociales et inégalités environnementales, autrement qu'en s'appuyant sur des situations flagrantes de discrimination sociale des populations face à l'environnement, de dégradation environnementale et socio-économique des zones et des populations les plus touchées par le déclin industriel, d'éviction économique des résidents les plus précarisés des quartiers requalifiés, de regroupement des plus pauvres dans les quartiers à faible valeur patrimoniale et exposés aux nuisances et aux risques environnementaux. On peut alors se demander par quels notions et concepts peut-on arriver à définir ces **situations d'inégalités écologiques qui résultent d'effets de cumul** entre des processus de dévalorisation/valorisation foncière, de désaffectation/revitalisation urbaine, de dégradation/requalification environnementale, de précarisation socio-économique et de vulnérabilité socio-sanitaire ?

Cette partie vise à établir des points de rencontre entre les sens donnés au terme d'inégalité écologique et leurs apports/limites quant à leur capacité à conceptualiser et rendre compte de ces situations telles qu'elles se développent dans nos sociétés aujourd'hui. Nous interrogeons ainsi la notion d'inégalité écologique en passant en revue les différentes définitions qui en ont été données et en questionnant leur pertinence conceptuelle et empirique.

Ce questionnement traite des interrogations suivantes. Comment **prendre en compte les différents éléments qui fondent l'inégalité** : inégalités de « conditions ou de statut » (de classe, de « race »...), inégalités de moyen (de revenu, de capital, d'héritage, de capacité d'action...), inégalité de « cumul des déficits ou des avantages » (de conditions, de moyen, d'accès, d'adaptation et de résistance aux risques...) ? Qu'est ce **qui relève du social et de l'environnemental** dans l'inégalité écologique ? Qu'est ce qui relève aussi **de l'individu, de la société, de l'environnement** ? Comment appréhender la difficulté selon laquelle **les inégalités touchent des populations, mais se manifestent sur des territoires** ? De quelle manière les inégalités écologiques renvoient dans leurs conceptions et leurs émergences aux fondements philosophiques et sociopolitiques sur lesquels ont été construits les sociétés et les politiques publiques ? Et par conséquent quel sens donné à l'inégalité écologique en tant que catégorie d'analyse mais aussi catégorie d'action ?

Les inégalités écologiques : des disparités territoriales ou sociales de situation ?

Une première approche des inégalités écologiques consiste à mettre en évidence des corrélations entre, d'une part, les disparités spatiales existantes dans la composition sociale des ménages, le confort de l'habitat et la qualité du cadre de vie, et d'autre part les disparités territoriales existantes dans la répartition des sites et zones polluées, des nuisances (bruit...) et des risques (industriels et technologiques, d'inondation...). Ces corrélations permettent d'identifier des disparités croisées dans les situations de précarisation sociale et de dégradation environnementale.

En France, quelques enquêtes³⁰ de l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), de la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville), de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) et du MEDD (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable) fournissent des statistiques sur les nuisances urbaines et les risques environnementaux auxquels les citoyens peuvent être exposés selon leurs caractéristiques sociales et leurs lieux de résidence. L'analyse des résultats de ces enquêtes nous permet de dégager les grandes tendances suivantes.

Parmi les 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (environ 3 millions de personnes concernées), « 13 % sont traversés et 32 % longés par une autoroute, 56 % traversés et 83 % longés par des voies rapides ou des grandes nationales³¹ » et 45 % des ZUS sont classées en « points noirs du bruit », c'est-à-dire exposées aux bruits de la circulation et du trafic ferroviaire (DIV et MEDD, 2004). Les habitations situées en ZUS cumulent différentes formes de nuisances : près de 48% souffrent de nuisances sonores fréquentes et 14% d'une forte pollution (Insee Première, N°868). De plus, « Près de 42 % des communes ayant une ZUS sont exposées au risque industriel contre 21 % pour les autres... Quel que soit le risque industriel ou technologique considéré, les communes comportant des ZUS sont plus exposées que les autres communes de leur unité urbaine. L'écart le plus important concerne les risques industriels stricto sensu. On peut faire plusieurs hypothèses pour expliquer ces chiffres : la proximité de l'habitat ouvrier et des usines, sources de risques pour les ZUS situées dans des zones industrielles très anciennes (Nord, Lorraine...), le moindre coût du foncier dans les zones exposées aux nuisances ou aux risques liés à la présence d'industries. » Ces mêmes constatations peuvent se faire pour le bruit ou pour l'obésité des enfants (DIV, 2004, p. 125).

Les enquêtes « vie de quartier » de l'INSEE nous permettent d'affirmer que, dans les grandes agglomérations, près de 45% des ménages jugent leur cadre de vie médiocre. Les locataires du parc social HLM se plaignent le plus de leur quartier, soit 25,3% contre 15,7% pour les autres locataires (Insee Première, N°962). Les ménages locataires du parc privé se plaignent par contre plus de leur logement que les locataires du parc social. De plus, 14,4% des ménages à bas revenus ne se plaisent pas dans leur quartier contre 8,1% pour l'ensemble des ménages. Les enquêtes permanentes de l'INSEE sur les « conditions de vie » montrent que les ménages à bas revenus se plaignent plus que les autres des problèmes d'insonorisation et d'entretien des parties communes, de la sécurité et de manque d'accessibilité du quartier. Au total, 54% des citoyens se déclarent gênés par le bruit. Les transports (circulation automobile, ferroviaire ou aérienne) sont la première source de bruit incommodant (Insee Première, N°868). Au total, plus de 7 millions de français (12,3% de la population) sont touchés par un niveau sonore supérieur à 65 dB (A) considéré par les spécialistes comme le seuil d'une gêne et d'une fatigue (IFEN, 2002).

³⁰ INSEE, 2001, enquête permanente sur « les conditions de vie des ménages » et partie variable « Vie de quartier », Avril – Juin 2001. De plus la revue *INSEE Première* pour les numéros suivants : N° 868, N°926, N°934, N°950, N°962, permet de croiser certaines données sociales et du cadre de vie.

IFEN, 2002, *L'environnement en France*.

DIV (Délégation Interministérielle à la ville), 2004, « *Observatoire national des zones urbaines sensibles* », notamment Chapitre 6 « Les nuisances et les risques environnementaux », p. 125 – 131.

MEDD, 2004, Enquête sur les Points Noirs du Bruit, Mission Bruit du Ministère MEDD, http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=215

MEDD, 2004, Bases de données sur les risques « environnementaux », Basol et Basias, http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=28

³¹ INSEE, 2002, Castellán, Marpsat, Goldberger, « *Les quartiers prioritaires de la politique de la ville* », *Insee première*, n° 234, Décembre 2002.

Force est de constater que les données disponibles mettent en évidence des disparités c'est-à-dire des écarts et des différences constatées entre territoires et populations touchées. Ces données renseignent plus sur le résultat que sur le processus de production des inégalités. Elles permettent difficilement d'avancer dans la caractérisation des situations d'inégalités écologiques et d'identifier les facteurs cumulatifs qui en sont à l'origine. En effet, elles ne permettent pas de démontrer en quoi ces disparités de situation relèvent ou résultent d'une inégalité, dans la mesure où elles n'expliquent pas pourquoi les catégories socialement défavorisées sont plus exposées que les autres au risque environnemental et aux nuisances urbaines. Les phénomènes sélectifs et inégalitaires d'accès au foncier et à l'urbanité qui peuvent conduire les populations les plus précaires à résider dans des zones moins chères mais à risques, ceux de renchérissement immobilier et d'exclusion sociale liée au renouvellement urbain n'étant pas pris en considération, l'approche territoriale des disparités « écologiques » reste cantonnée à un constat qui permet difficilement de construire une problématique des inégalités de situation.

Cette perception malaisée des inégalités à l'échelle territoriale tient, surtout en France, au fait qu'historiquement les inégalités sont appréhendées sous l'angle social à partir des *grands mécanismes de la reproduction sociale* relevant d'une sorte de mécanique générale peu en prise avec les dynamiques territoriales³². L'analyse territoriale des mécanismes ségrégatifs et sélectifs qui se produisent à l'échelle locale s'en est trouvée limitée. Et, le lien entre des transformations sociétales plus globales (crise industrielle, compétitivité interurbaine influant sur le renchérissement foncier...) et le renforcement des inégalités territoriales n'a pas toujours été établi. Tel que Jacques Theys le souligne, dès 2002, dans un article consacré à l'approche territoriale du développement durable « *dans le domaine de l'environnement et des risques, des écarts de situation de un à mille sont monnaie courante. Tout laisse à penser que les effets en chaîne des différentes formes de globalisation, en polarisant la croissance sur les grandes métropoles et les régions "émergentes", vont encore accentuer les phénomènes d'inégalités, concentrer les risques sur les espaces déjà exposés et fragiliser les territoires déjà les plus pauvres* »³³. Ainsi, les restructurations économiques mondialisées et la compétition interurbaine peuvent-elles accentuer, dans les régions de l'ancienne industrie, le couplage entre précarisation socio-économique et exposition à une dégradation environnementale, et dans les régions à forte attractivité métropolitaine, le couplage entre surenchérissement foncier, possibilités restreintes de mobilité résidentielle et allongement des déplacements domicile-travail. Dans ces conditions, le local ne peut qu'être à l'initiative de nouveaux éléments d'interaction territoriale et d'innovation institutionnelle s'il souhaite réduire et non pas creuser les écarts de disparité de situation. Il s'agit « *d'abord d'aménager des solutions de continuité entre les échelles – ce qui suppose, de s'intéresser aux espaces de discontinuité et d'ouvrir les espaces de repli : no man's land entre deux quartiers, friches industrielles, effets de coupure, zones frontalières* » (Theys, op.cité).

Un autre aspect limite l'approche territoriale des inégalités écologiques en France : il s'agit du contenu donné à la notion même d'environnement. Celui-ci est appréhendé à travers ses dimensions physiques davantage comme territoire de « ressources » que comme territoire de vie³⁴. Si des études de plus en plus nombreuses mesurent les aspects « physiques » de la

³² Il en va ainsi des inégalités face à l'école, au travail et à la culture qui ont été davantage analysées en croisant une approche du fonctionnement des institutions et des organisations (école, entreprise...) avec une approche de l'origine sociale, du capital culturel et symbolique des groupes d'individus.

³³ Theys J., 2002, L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Revue Développement Durable et Territoires*, Dossier N°1, 2002.

³⁴ Nous reviendrons plus loin sur l'importance à accorder à la définition de l'environnement dans l'analyse des inégalités écologiques.

qualité du cadre de vie (nuisances sonores, pollution de l'air...), elles donnent rarement lieu à une analyse des inégalités sociales conduisant à une vulnérabilité environnementale des populations les plus précaires à leur milieu de vie. Ainsi, les approches en termes de disparités « écologiques » croisent insuffisamment les caractéristiques et dynamiques de transformation des territoires avec leurs impacts environnementaux sur les populations qui y vivent. On est ainsi confronté au manque patent de données articulant l'analyse des ségrégations socio-urbaines (se référant aux inégalités territoriales et aux inégalités d'accès) et l'analyse de l'évolution de la qualité des milieux de vie (perçue ou connue). Outre Atlantique, le courant anglo-saxon de *l'Environmental Justice* né aux Etats-Unis a réalisé de telles analyses, afin de dénoncer l'existence de situations de vulnérabilité environnementale résultant de processus de discrimination « raciale » et sociale dans l'accès à l'urbanité et aux milieux de vie.

Les inégalités écologiques : des différences de situations subies considérées comme des injustices environnementales ?

La notion d'injustice environnementale, dans sa définition la plus simple, renvoie à des situations où il existe une concordance entre deux phénomènes : la présence de risques ou de nuisances environnementales et la présence de populations issues des minorités ethniques et sociales. Ce qui est considéré comme injuste, c'est le fait que ces minorités qui subissent déjà une discrimination ethnique (accès restreint à l'emploi, aux transports collectifs et aux services...) sont exposées plus que les autres catégories de populations aux nuisances et aux risques environnementaux, dans la mesure où elles vivent généralement aux Etats-Unis dans des quartiers ségrégués situés proches des zones à risques (zones inondables ou exposées aux pollutions industrielles et d'infrastructures). Issue du concept de « racisme environnemental », cette notion vise à reconnaître que ces minorités subissent plus que les autres les dégradations et pollutions de leur environnement de vie et que cela vient s'ajouter aux déficits dont elles sont déjà victimes du fait de leur appartenance ethnique et de leurs conditions socialement défavorisées.

A la fin des années 1980, cette notion donne lieu à des débats concernant d'une part le contenu même de ce que l'on inscrit dans le registre des risques « environnementaux » (santé, pollution, habitat, mais aussi faible accès à l'éducation, au travail...), et d'autre part la caractérisation ethnique et/ou sociale des publics concernés. Ces débats ont conduit à une approche plus large des discriminations environnementales, appréhendées non plus seulement en termes raciaux ou ethniques mais aussi sociaux. On ne focalise plus uniquement l'attention sur *les vulnérabilités engendrées par des discriminations ethniques dans l'accès à l'urbanité et à l'emploi*, telles que Dr. Martin Luther King les avait dénoncées en son temps, mais sur *les vulnérabilités environnementales et la surexposition aux risques engendrées par les discriminations ethniques et toutes autres formes de ségrégations sociales*. Cette évolution transcrit la convergence entre trois mouvements revendicatifs puissants aux Etats-Unis : celui de la lutte contre les discriminations raciales, celui de la Défense de l'environnement et celui de la « justice sociale ». Le courant de la « justice environnementale » est né de la convergence de ces trois mouvements.

Toutefois, le terme de justice ne peut être dans le cas des Etats-Unis interprété de la même façon qu'en France. Tel qu'on l'a exposé dans le chapitre I, la justice est obtenue par la reconnaissance des droits de l'individu à bénéficier d'un cadre de vie qui ne mette pas en péril ses conditions vitales. Le droit « *Civil Right* » apparaît ainsi comme une réponse publique à l'inégalité : il permet la reconnaissance de l'injustice et offre un recours possible pour dénoncer le cumul des discriminations dont font l'objet certains groupes de populations. C'est

en démontrant qu'un individu ou un *groupe d'individus subit une différence de situation jugée comme injuste* que s'opère la lutte contre les inégalités face à l'environnement. S'il est démontré qu'une minorité subie une vulnérabilité accrue aux risques environnementaux de part son origine ethnique et son statut social, l'action publique se doit de corriger cette situation, de réduire la concentration des dommages sur des populations cibles et de mieux répartir les bénéfices attendus des aménagements et équipements réalisés (zones industrielles, aéroportuaire, de déchets et d'infrastructures polluantes...).

Les mouvements pour la justice environnementale ont donc identifié deux types de justice³⁵ :

- la *justice distributive* qui vise à identifier les bénéficiaires d'équipements, services, ou dispositifs permettant une plus grande efficacité environnementale (transports publics, station d'épuration, etc.) et à permettre une juste répartition des nuisances ou des effets environnementaux d'une nouvelle infrastructure selon les catégories sociales ou ethniques (autoroute, aéroport, usine d'incinération...)
- la *justice corrective*, relative à des nuisances et à des situations partiellement ou entièrement héritées du passé, où l'engagement des citoyens ou du politique visera à corriger *a posteriori* les effets des actions et des politiques antérieures.

« *Le but de la justice environnementale est d'assurer que toute personne, au regard de sa race, de son origine nationale ou de son revenu est protégée par des impacts disproportionnés des risques environnementaux. Pour être qualifiées de communautés de justice environnementale, les résidants doivent être pauvres ou issus d'une minorité ethnique et exclus des politiques environnementales ou sujettes à des impacts ou à des risques environnementaux disproportionnés.* » (U.S. Environmental Protection Agency, Office of Environmental Justice, 2000)

Dès lors, le concept de justice environnementale devient étroitement lié à une définition des communautés dites de justice environnementale et à une normalisation de situations types face aux risques environnementaux. Des outils techniques sont alors mis au service de cette délimitation, les SIG permettant de modéliser le bruit, les pollutions et, en croisant ces critères avec des variables ethniques et sociales, de délimiter des zones sensibles.

De plus, la notion de justice environnementale devient un critère d'évaluation d'une politique publique permettant de juger, d'une part, des populations touchées par ses impacts environnementaux néfastes et, d'autre part, des bénéficiaires des équipements et des infrastructures nouvelles créées. D'une part, il s'agit d'évaluer si des communautés de résidants ethniquement discriminés ou socialement défavorisés ne subissent pas plus que les autres les nuisances et pollutions engendrées par l'implantation d'infrastructures (aéroportuaires, autoroutières, usines d'incinération...). D'autre part, sur le modèle de l'*Environmental Protection Agency*, les administrations fédérales ont chacune fixé leurs critères d'accès « équitable » aux équipements et services : pour le département du logement et de l'urbanisme (*Department of Housing and Urban Development*), il s'agit des conditions d'accès aux infrastructures sanitaires de base ; pour les administrations fédérales des autoroutes ou des transports publics, il s'agit d'assurer un accès équitable aux projets de transports initiés afin de s'assurer que les différentes communautés puissent en tirer un

³⁵ Le paragraphe cité ci-dessous est tiré de l'article produit, en 2005, par Sylvie Fol et Géraldine Pflieger sur « Justice environnementale et inégalités sociales aux Etats-Unis » et présenté au colloque URBAPLUS : inégalités sociales et environnementales : l'environnement facteur de cohésion urbaine ? IUP – Université Paris XII.

bénéfice équivalent. Ainsi, la notion de justice environnementale est aujourd'hui à la fois une catégorie d'analyse et une catégorie de l'action publique.

Tels que l'exposent les chercheurs travaillant en France sur les inégalités écologiques³⁶, « les premières études chiffrées sur les injustices environnementales ont été réalisées par l'église protestante de la Caroline du Nord, "The United Church of Christ" et à son pasteur (Benjamin Chavis Jr.) qui a participé à la mobilisation contre la création d'un dépôt de déchets chimiques dans le comté de Warren, le comté le plus pauvre de l'Etat et de plus essentiellement habité par des Noirs pauvres. À la suite de cette action politique, le pasteur Chavis a mené une enquête au niveau national pour dénoncer le racisme environnemental à l'égard des Noirs et des minorités qui plus que les autres populations étaient directement concernés par les problèmes de pollution. L'étude a pris en compte trois variables, la proportion de populations issues de minorités, les revenus des ménages et les valeurs immobilières (le montant des loyers) et a pu établir que la plus forte corrélation était celle existante entre la localisation d'installation de déchets toxiques et la composition ethnique des quartiers habités par les minorités ». Le rapport publié en 1987, par la Commission for Racial Justice, sous le titre de *Toxic Waste and Race in the United States* a déclenché un début de prise de conscience de l'opinion publique sur l'existence de discrimination ethnique face à l'environnement. Ce rapport met ainsi en évidence que trois afro-américains sur cinq vivent dans des zones où il existe des déchets toxiques abandonnés, que 60 % soit 15 millions d'afro-américains vivent dans des quartiers possédant un ou deux sites de déchets toxiques, que trois des cinq plus gros sites de déchets sont localisés dans des quartiers afro-américains ou latino-américains.

Quelques années plus tard, dans les années 1990, un sociologue de l'Université de Californie, Riverside, Robert Bullard³⁷, corrobore l'hypothèse d'un racisme environnemental lors d'une enquête menée à Houston. La population afro-américaine ne représente que 28 % de la population totale, mais 6 des 8 incinérateurs et 15 des 17 décharges publiques étaient localisés dans des quartiers essentiellement noirs (Bullard, 1990 et 1993)³⁸.

Ces discriminations ethniques dans l'accès à l'environnement ont pu aussi être évaluées en considérant l'impact sur la santé des lieux de vie de ces minorités. Ainsi, des études épidémiologiques de santé démontrent des inégalités flagrantes dans les risques de saturnisme qui touche les enfants afro-américains. Les corrélations statistiques croisées révèlent que

³⁶ Charles L., Emelianoff C., Ghorra-Gobin C., Roussel I., Scarwell H., 2007, « Les multiples facettes des inégalités écologiques », in *Revue Développement Durable et Territoires*, Dossier N°9, 2007.

³⁷ Robert D. Bullard est actuellement Directeur de l'Environmental Justice Resource Center à la Clark Atlanta University en Georgie aux Etats-Unis. Il est l'auteur en particulier de : Bullard Robert D., 2000, *Dumping in Dixie : race, class and Environmental quality*, troisième édition Westview Press. Contrairement à l'idée répandue en France, ce courant est à l'origine d'une production méthodologique et scientifique non négligeable qui ne concerne pas uniquement l'analyse de l'exposition des minorités ethniques aux risques environnementaux. Des avancées méthodologiques ont réellement été effectuées, en utilisant des analyses longitudinales et croisées, et des analyses de risques, afin d'identifier l'impact des politiques de planification urbaine et de transports sur la dévalorisation de certains territoires urbains et la vulnérabilité environnementale de certaines populations. Des protocoles d'expérimentation et des systèmes d'indicateurs ont été élaborés en vue d'identifier des corrélations significatives apportant une information pertinente, d'une part, sur l'évaluation des situations d'inégalité environnementales et les risques qu'elles génèrent (sur la santé...), d'autre part sur les conditions qui ont favorisé leur émergence (disponibilité foncière, moindre revendication des groupes précarisés, politiques d'aménagement urbain...), ainsi que sur les transformations sociales et économiques des quartiers concernés par ces inégalités. Nous recommandons à ce sujet la lecture de l'article suivant : Schweitzer L. et Valenzuela A., 2004, « Environmental Injustice and Transportation : the claims and the evidence », *Journal of Planning Literature*, Vol 18, N° 4, May 2004, Sage Publications.

³⁸ Ses plus récentes publications, dont "Environmental Justice in the 21st century", se trouvent sur le site <http://www.ejrc.cau.edu/ejinthe21century.htm>

l'origine ethnique plus que la condition économique joue sur l'exposition à ce risque. Ainsi, le saturnisme qui affecte entre 3 et 4 millions d'enfants aux Etats-Unis de moins de cinq ans, touche dans 60 % des cas, les enfants afro-américains, et pour chaque tranche de revenu considéré, les enfants afro-américains présentent toujours des taux de plomb dans le sang supérieurs à ceux des enfants « blanc-américains »³⁹. En 1988, l'Agence fédérale pour les Substances Toxiques Disease Registry (ATSDR) a constaté que pour les familles gagnant moins de 6 000 dollars, 68 % des enfants afro-américains étaient atteints de saturnisme, comparé à 36 % pour les enfants « blancs ». Dans les familles avec des revenus dépassant 15.000 dollars, plus de 38 % des enfants afro-américains souffrent d'intoxication au plomb par rapport à 12 % de « blancs-américains ». La discrimination ethnique semble ainsi jouer un rôle plus important que la discrimination économique dans la vulnérabilité environnementale des populations considérées.

Les études menées sur les expositions à une mauvaise qualité de l'air font aussi état de discriminations significatives quant à la probabilité de contracter une maladie des bronches et de l'asthme. Mais cette fois il apparaît que le critère économique et celui de ségrégation urbaine jouent autant que le critère de minorité ethnique. Ainsi, des programmes de construction de routes continuent d'être planifiés dans les zones périphériques déjà encombrées de voitures présentant un fort taux de pollution atmosphérique. Les impacts de la pollution due au transport sont particulièrement significatifs pour les personnes de « couleur » qui sont plus susceptibles que les « Blancs » de vivre dans les zones urbaines avec une faible qualité d'air⁴⁰. Les chercheurs de l'Argonne National Laboratory ont mis en évidence que 437 des 3109 comtés et villes n'ont pas des normes conformes de qualité de l'air ambiant. Précisément, 33 % des « Blancs », contre 50 % des Afro-Américains et 60 % des Hispaniques vivent dans les 136 comtés dans lesquels deux ou plusieurs polluants de l'air dépassent les normes de conformité. Ces inégalités d'exposition ont des conséquences sur la proportion de personnes touchées par l'asthme. Ainsi, les taux de décès par asthme ont augmenté chez les personnes issues des minorités ethniques de 1,34 à 1,88 pour 100.000 habitants entre 1982 à 1991, particulièrement pour celles vivant dans les zones urbaines cintrées par des infrastructures, et les taux les plus élevés étaient systématiquement signalés chez les « Noirs » âgés de 15-24 ans au cours de la période 1980-1993. L'étude démontre que la pauvreté et le statut de minorité sont des facteurs de risques importants de mortalité par asthme⁴¹.

Un des apports du courant de la justice environnementale a été d'initier des études empiriques mettant en évidence le poids relatif des différentes formes de discrimination (ethnique, sociale, économique) dans la vulnérabilité environnementale des populations considérées. Les inégalités de conditions, particulièrement celles d'origine ethnique puis celles de statut socio-économique, prédominent comme facteur explicatif de l'existence de situations d'inégalités d'accès à l'environnement urbain, d'exposition aux risques et de vulnérabilité environnementale. Toutefois, ce résultat doit être resitué dans le contexte américain où le caractère ségrégatif et sélectif des marchés foncier et immobilier est encore plus important qu'en France, ainsi que le communautarisme qui caractérise le peuplement des quartiers. Cela conduit les minorités à être localisées dans des zones peu attractives, les moins chères, celles où les risques environnementaux sont les plus nombreux. Mais l'intérêt de l'analyse ne repose

³⁹ Agency for Toxic Substances Disease Registry, 1988, *The Nature and Extent of Lead Poisoning in Children in the United States : A report to congress*, Atlanta, Department of Health and Human Resources, pp1-12.

⁴⁰ DR Wernette and LA Nieves, 1992, "Breathing Polluted Air: Minorities are Disproportionately Exposed," *EPA Journal* 18 (March 1992): 16-17

⁴¹ CDC, 1996, "Asthma mortality and hospitalization among children and young adults - United States, 1980-1993." *MMWR* 45 (1996): 350-353.

pas uniquement sur ce point. L'autre apport de ce courant est de montrer que ces inégalités dépendent aussi des politiques d'aménagement et d'infrastructures menées. En effet, les politiques de multiplication des infrastructures et des équipements peuvent renforcer l'exposition aux risques et la vulnérabilité des minorités, mais aussi améliorer leur accès aux aménités urbaines. Ce courant ouvre ainsi le débat sur la rencontre entre deux facteurs de production des inégalités : les facteurs de discrimination attachés à l'individu, particulièrement à sa condition, et les facteurs dus aux effets inégalitaires des politiques publiques : à qui ces politiques bénéficient-elles et qui en subit les conséquences dommageables ? Les politiques publiques (d'infrastructures, de localisation des sites de traitement des déchets...) sont ainsi pointées du doigt, en ce qu'elles peuvent renforcer les discriminations ethniques et sociales déjà existantes dans l'accès à l'urbanité et à une qualité du cadre de vie, plutôt que les compenser. Le lien entre la discrimination « injuste » dont fait l'objet l'individu et les principes de justice sociale et d'équité attachés à la politique publique est donc réalisé du point de vue du cadre d'analyse mais aussi des catégories d'action proposés. Ainsi, ce courant envisage-t-il des moyens d'action pour limiter l'émergence de telles situations d'inégalités écologiques. Parmi ces moyens d'action, le courant de la justice environnementale enseigne qu'il ne faut pas sous-estimer le rôle joué par la mobilisation citoyenne et associative dans la démonstration et la dénonciation de telles inégalités, et par l'intégration dans les politiques publiques des principes d'équité et de justice relatifs à la répartition des bénéfices et à la compensation des dommages que ces politiques engendrent sur les territoires et les populations concernées. De plus, il enseigne aussi que l'évolution du Droit Civil permet de garantir les droits fondamentaux de tout individu quelque soit sa race et sa condition sociale à accéder à un environnement urbain moins néfaste et vivable. Sans sous-estimer la pertinence du cadre d'analyse proposé⁴², on peut néanmoins s'interroger sur la transposition possible de ce cadre analytique à d'autres pays, telle que la France, au sein desquels le contenu des discriminations, le rapport à la justice et au droit, le rôle des politiques publiques sont différents (voir à ce sujet le chapitre I).

Les inégalités écologiques : des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain ?

En France, la notion d'inégalité écologique, abordée dès les années 1970, a surtout été discutée, à partir des années 2000, dans les différents milieux politiques, ministériels et d'experts, et formalisée par la délégation française au sommet de Johannesburg de 2002. Les premiers travaux de Jacques Theys⁴³ et de Cyria Emelianoff mentionnent que les inégalités écologiques désignent un cumul des inégalités d'accès à la qualité du cadre de vie et des inégalités dans l'exposition aux nuisances et aux risques industriels et naturels. Pour eux, ces inégalités ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales (de revenu, d'emploi ou de consommation).

Les travaux de Laigle et Oehler (2004) ont permis de préciser ce cadre d'analyse. En 2004, ces chercheuses ont mené une enquête auprès de 6 villes européennes, afin de réaliser une

⁴² Ce cadre d'analyse rend compte du cumul entre plusieurs types d'inégalités (les inégalités liées à l'aménagement des territoires, les inégalités liées aux conditions ethniques et sociales, les inégalités d'accès et d'exposition, les inégalités dans la mobilisation citoyenne) dont nous avons fait état dans des articles précédents (Laigle, 2005).

⁴³ Theys, 2000, « Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent » in « développement durable, villes et territoires, innover et décloisonner pour anticiper les ruptures »
Emelianoff, 2001, Un nouveau modèle urbain, in L'environnement, question sociale, Boyer, Herzlich, Maresca.

typologie des différentes approches des inégalités écologiques telles qu'elles sont identifiées par les acteurs locaux des collectivités, du mouvement associatif ou ONG. Il ressort de cette analyse comparative que ces inégalités peuvent être :

- des inégalités écologiques entre territoires qui se caractérisent par des inégalités d'héritage, de marquage social et environnemental des territoires ou des inégalités liées à la détérioration écologique⁴⁴ des différents territoires,
- des inégalités d'accès à l'urbanité et au cadre de vie,
- des inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques,
- des inégalités dans la capacité d'expression citoyenne et d'action publique nécessaire à la résolution ou limitation de ces situations.

Toutefois, ces auteurs ont rencontré des difficultés pour montrer les effets de cumul entre ces types d'inégalités. L'approche historique des dynamiques urbaines de plusieurs villes et des formes de détérioration écologique qui y sont associées a permis d'identifier des effets de cumuls qui se structurent dans le temps en fonction des phases d'industrialisation-désindustrialisation, de dégradation-protection environnementale, des territoires touchés par des processus de précarisation sociale et de vulnérabilité aux risques environnementaux. Cependant, l'analyse fine des inégalités sociales d'accès à l'environnement urbain et d'exposition aux risques, celles attachées à certaines catégories de population, n'a pu être menée jusqu'au bout, du fait de l'insuffisance de données croisées existantes et d'une rétention par certains membres des collectivités de la transmission de données qui auraient pu être croisées par nos soins.

Force est de constater qu'un travail de mise en corrélation statistique similaire à celui effectué par le courant de la justice environnementale aux USA n'a pas pu être réalisé à ce jour en France, ce qui constitue un réel frein à l'évolution de la pensée conceptuelle sur la question. Les travaux de recherche menés en France ont démontré que **si les inégalités écologiques ne sont pas systématiquement corrélées avec les inégalités sociales, elles ne peuvent être étudiées indépendamment**, puisque ce sont les inégalités sociales qui déterminent les parcours résidentiels des citoyens, leur localisation dans des zones dévalorisées ou à risques, et leur incapacité à agir en faveur de l'amélioration de leur cadre de vie ou à se préserver des conséquences dommageables que leurs lieux de vie génèrent sur leur vulnérabilité environnementale. Toutefois, l'absence d'un travail fouillé de corrélation statistique a retardé les recherches dans la résolution d'un certain nombre de problèmes qui renvoient aux questions suivantes.

La production des inégalités étant liée à des mécanismes de sélection, de discrimination, de ségrégation ou de différenciation, comment peut-on arriver à conceptualiser l'inégalité écologique de telle sorte que le concept proposé présente la situation d'inégalité comme le symptôme ou la résultante de ces mécanismes ? Dans ce cas, est-ce qu'on peut caractériser les situations d'inégalités à l'aune des facteurs qui les produisent ? Et comment peut-on parvenir à caractériser ces situations en tenant compte d'une part, des facteurs prépondérants qui déterminent les situations d'inégalités écologiques, et d'autre part des facteurs qui distinguent ces situations d'inégalités écologiques des autres types d'inégalités sociales par exemple ?

⁴⁴ Nous utilisons ici le terme de « détérioration écologique » car selon nous il est plus approprié que celui de « dégradation environnementale ». Rappelons en effet que l'écologie est « l'étude des milieux au sein desquels vivent et se reproduisent les êtres vivants ainsi que les rapports de ces êtres avec le milieu » d'après le Petit Robert.

En fait, les réponses apportées à ces questions peuvent être abordées en se référant à des exemples illustrant des « situations d'inégalités écologiques types » repérées dans nos enquêtes de terrain.

Une place et un rôle différent du « facteur social » dans les « situations types d'inégalités écologiques » ?

1) Les enquêtes réalisées sur les territoires de Lille et de Saint-Denis montrent par exemple que *dans certaines circonstances des catégories de populations aisées peuvent être exposées à des nuisances urbaines et des risques environnementaux*. Il en va ainsi des couches de populations qui, pour accéder à une résidence principale plus grande qu'en centre ville ou un habitat de type individuel, se localisent dans les zones péri-centrales anciennement industrialisées ou composées d'entrepôts, dans des friches en renouvellement urbain proches des infrastructures de transports autoroutières ou dans des zones qui présentent encore des risques de pollution majeure (hydrocarbure dans les sols, risque de remontée des eaux, poussières au plomb liées à la présence d'anciennes industries encore en activité). Dans ce cas, la situation d'inégalité écologique relève d'un arbitrage de choix des citoyens qui réalisent des compromis entre une accessibilité à l'urbanité restreinte mais préservée et une exposition plus grande aux nuisances environnementales qui devient en quelque sorte le prix à payer pour satisfaire des conditions d'habitat plus acceptables en milieu urbain métropolitain. D'autres situations relèvent d'un arbitrage de choix de localisation qui permet l'accès à un site exceptionnel ou à un environnement particulièrement adapté à un type d'activité particulier, malgré l'existence d'une forte nuisance. L'installation de résidences de haut standing autour du golf de Strasbourg où des populations aisées ont choisi de vivre, afin de bénéficier de cet environnement de collines qui sciait particulièrement bien à cette activité dans une zone qui se trouve donc protégée sur le plan de l'accès à la nature, mais qui est aussi exposée à des émanations d'hydrocarbures causées par l'existence à proximité d'un dépôt de pétrole approvisionnant le port situé sur le Rhin, illustre ce cas de figure extrême de compromis qui peuvent être faits par les classes aisées. Il est important de souligner que dans ce cas, la situation d'inégalité écologique n'est pas subie, mais résulte de compromis réalisés entre les différentes variables de localisation, d'accessibilité urbaine et de qualité environnementale.

2) D'autres phénomènes ont pu aussi être observés, par lesquels *la situation d'inégalité écologique relève non pas d'un arbitrage de choix sous contrainte (entre type d'habitat, d'accessibilité urbaine, de qualité du cadre de vie et d'exposition environnementale), mais d'un processus de « discrimination positive »*, par lesquels des classes aisées entendent préserver des situations de « rente écologique » dont elles ont pu bénéficier. On observe ainsi des stratégies de protection d'avantages acquis durant les années 1970 grâce au laxisme de certaines collectivités quant à l'urbanisation de zones dorénavant protégées sur le plan environnemental. Il en va ainsi de certaines zones du littoral ou de montagne désormais interdites à toute nouvelle urbanisation qui constituent une rente de situation pour les populations qui y sont propriétaires d'un bien immobilier et qui revendiquent selon une logique NIMBY (*Not in my back yard*) la préservation des espaces dorénavant protégés et l'inconstructibilité de nouvelles parcelles. Dans ce cas, le leitmotiv de la préservation environnementale joue en faveur de la défense d'un « privilège » et de la valorisation d'un patrimoine : au nom de la protection environnementale, peuvent être activés certains processus de défense des avantages acquis dans l'accès « sélectif et privilégié » à une qualité de l'environnement urbain.

3) Dans d'autres cas de figure, *le facteur social lié à l'inégalité écologique peut jouer défavorablement en cumul par un « effet ricoché » dans les inégalités d'accès, celles d'exposition et celles de vulnérabilité environnementale*. Prenons un cas précis. Dans le Nord-

Pas-de-Calais, le taux de mortalité des hommes par affection bronchite et cancer est plus important dans les zones anciennement industrialisées socialement précarisées où la pollution de l'air et des sols reste particulièrement élevée. La précarité sociale de ces zones évaluée par des revenus faibles, un taux de chômage élevé et une proportion de Rmistes importante se traduit par une faible mobilité résidentielle des populations résidentes qui n'ont pas les moyens de déménager vers des zones moins polluées⁴⁵. Mais, la vulnérabilité de ces populations à leur environnement ne semble pas uniquement liée à cette inégalité d'accès ou de mobilité: elle est aussi liée à leurs conditions sociales de vie. Ainsi, des études épidémiologiques montrent que les conditions sociales de vie – relatives à la façon de se nourrir, de « boire-fumer », de ressentir le stress lié à la perte d'un emploi – déterminent le fait qu'une exposition prolongée à la nuisance environnementale va se traduire ou non par une vulnérabilité et une fragilisation de la santé de ceux qui y sont exposés. *Le facteur social intervient donc dans trois mécanismes clés de constitution de l'inégalité écologique : dans l'accès inégalitaire à des lieux de vie plus ou moins exposés ; dans la capacité de l'individu à restreindre la durée ou la portée de son exposition à un environnement néfaste ; dans sa propension à (ne pas) pouvoir lutter contre une vulnérabilité accrue et à contracter une maladie.* D'autres études épidémiologiques, visant à expliquer pourquoi une forte proportion d'enfants dans l'agglomération Lilloise est touchée par l'asthme et le saturnisme, conduisent à des conclusions similaires. Si l'exposition « physique » à un environnement dégradé est en cause – forte pollution de l'air due au trafic routier sur les cinq autoroutes qui enserment Lille et 30 % d'habitat inconfortable dans des quartiers faubouriens construit dans les années 1930 – le faible accès aux soins et le manque de suivi médicalisé de ces enfants, en raison de leur précarité socio-économique, jouent aussi sur leur vulnérabilité à leur milieu de vie (voire illustration détaillée à la fin de ce chapitre). Celle-ci est accrue par un effet d'accumulation à l'exposition sans que des moyens d'en prévenir les conséquences aient été utilisés (conseils pratiques de la vie quotidienne et suivi médical) et sans que des moyens de compensation (traitement médicalisé, hygiène de vie, pratiques sportives en zone non exposée) aient été mis à la disposition des personnes touchées.

Le concept de « vulnérabilité » vient ainsi renseigner en bout de chaîne celui « d'inégalité » à double titre : il renseigne sur les conditions (aménagement, urbanisation, industrialisation..) qui affectent un territoire, le fragilise face à des aléas et des risques, et en limitent les conditions de régénération à moyen terme, ce qui peut avoir des incidences humaines et sanitaires dommageables ; il précise un *état de vulnérabilité* dans lequel *l'individu ou le territoire considéré n'ont plus les moyens de réagir ou de se défendre face aux événements et aux aléas sans perte dommageable et sans altération*. La notion de vulnérabilité désigne un « *état sans défense* », une incapacité à se défendre contre le risque, à éviter les dommages ou les pertes irréversibles⁴⁶. La vulnérabilité, tel que le rappelle Chambers, a une dimension externe et interne. La dimension externe objective résulte de la dégradation de l'environnement physique qui expose les individus aux risques. La dimension « internalisée » de la vulnérabilité désigne une faible capacité des individus et de la société à affronter les aléas et les risques, à en minimiser les impacts défavorables, à en limiter les pertes dommageables⁴⁷. Les approches de la vulnérabilité permettent ainsi de dépasser l'analyse en

⁴⁵ Voir les données chiffrées précises présentées à la fin du chapitre dans l'illustration au Nord-Pas-de-Calais et à la métropole Lilloise.

⁴⁶ La notion de vulnérabilité « contextualise » celle d'inégalité écologique. De plus, elle précise l'état de fragilisation sur lequel peut conduire l'inégalité et ses conséquences dommageables. Rappelons qu'en France, la notion d'inégalité rend davantage compte des « obstacles rencontrés dans l'accès à », « de la mise à l'écart de » et « de l'exclusion » d'un certain nombre de biens, de lieux et de capitaux (matériel, humain, culturel...).

⁴⁷ Chambers R., 1989, « Editorial Introduction : vulnerability, coping and policy », IDS Bulletin 20 2) : 1-7. Cité par Obrist B., 2006, *Risque et vulnérabilité dans le recherche en santé urbaine*, Vertigo, hors série 3, décembre 2006.

termes d'extériorité de l'individu à l'environnement. Il ne s'agit pas uniquement de traiter de la capacité des collectivités à anticiper et prévenir l'exposition aux risques, mais à se doter de moyens permettant de faire face et de résoudre des situations de « vulnérabilité dommageable ».

4) Une autre situation d'inégalité écologique où *il existe un effet de cumul généré par des facteurs économiques et sociaux est la situation de précarité énergétique*. En fait, plus les populations sont pauvres, moins elles peuvent investir dans un logement bien isolé et convenablement chauffé ou réaliser des travaux de réhabilitation énergétique ou bien se localiser en ville centre, ce qui leur ferait faire des économies sur leur facture énergétique globale (logement et déplacement). Par manque de capacité financière d'investissement, dans un logement confortable, dans des travaux, dans une voiture neuve..., ce sont les ménages les plus pauvres qui ont la part la plus importante de leur budget consacrée à l'énergie (ADEME, *stratégie et études*, N°19, 2009). Des études récentes menées par le service économique de l'ADEME montrent que l'accès au crédit constitue un des obstacles les plus importants à la réhabilitation à visée énergétique des logements. *Le manque d'inventivité sur les solutions économiques à développer en direction des ménages les plus pauvres se traduit ainsi par une « surfacturation » énergétique de ces ménages qui accroît leur précarité sociale* et voient la part de leur revenu disponible pour les autres postes de dépenses de la vie quotidienne diminuer proportionnellement. Autrement dit, *le manque de solvabilité économique de ces ménages les empêche de tirer parti des dispositifs envisagés pour prévenir l'inefficience énergétique* : le crédit d'impôt est peu probant pour une population non imposable, le financement même partiel des différents bouquets de travaux est peu efficace lorsqu'il faut avancer l'investissement avant de toucher les aides des collectivités, etc. On pourrait ainsi multiplier les exemples qui expliquent pourquoi au lieu de répondre à la précarité énergétique par des mesures économiques préventives, la société se trouve acculée à des mesures d'accompagnement social en bout de chaîne (fonds solidarité précarité énergie et gestion des impayés d'énergie). Dans ces conditions, ceux qui sont les plus confrontés à la précarité énergétique risquent de s'appauvrir et d'être soumis à des risques de santé causés par la défektivité des modes de chauffage, comme l'enseigne l'exemple du Nord Pas de Calais où le taux de mortalité due à une intoxication au monoxyde de carbone en raison de systèmes de chauffage défectueux est le plus élevé (voir données présentées en fin de chapitre).

Ces différents exemples montrent que la relation entre ce que certains appellent « l'inégalité sociale » et « l'inégalité environnementale » n'est pas systématique et univoque. Les effets de cumul lorsqu'ils existent sont plus complexes et diversifiés qu'on ne l'imagine. Et les facteurs sociaux et économiques qui conditionnent les situations d'inégalités écologiques s'entremêlent souvent à l'occasion du cumul des différents types d'inégalités⁴⁸ (d'accès, d'exposition, de vulnérabilité). Ainsi, on ne peut réduire les liens qui existent entre l'inégalité écologique et les facteurs qui en sont à l'origine, au seul critère d'**appartenance sociale des individus**. S'il est important d'examiner en quoi ce critère d'appartenance joue sur l'accès à l'urbanité et au cadre de vie, sur la plus ou moins grande exposition aux risques, sur l'accès aux services (santé, éducation...) qui infléchissent les degrés de vulnérabilité face aux risques, il est aussi important de prendre en compte les effets que peuvent produire les politiques qui transforment l'environnement urbain.

⁴⁸ D'autres exemples peuvent être pris pour illustrer d'autres situations d'inégalités écologiques. Nous n'avons évoqué dans le corps du texte que celles qui nous semblaient les plus significatives. Le lecteur peut se reporter en Annexe II pour voir les méthodes d'appréhension de la diversité des situations existantes que nous avons bâties en coopération avec les services de la Ville de Lille.

Cela nous conduit à poser les questions suivantes : l'inégalité écologique est-elle une inégalité sociale qui conduit à une inégalité environnementale ou bien relève-t-elle d'autres déterminants ? Qu'appelle-t-on inégalité écologique : une inégalité de situation résultant d'un accès inégal à l'environnement urbain et conditionnant une exposition différenciée des différentes catégories de populations aux risques environnementaux ? Ou bien une inégalité de situation résultant de la plus ou moins grande vulnérabilité des différentes catégories de populations aux risques environnementaux auxquels elles sont exposées ? Ou bien encore une inégalité de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain face auxquelles les différentes catégories de populations sont plus ou moins bien armées pour en tirer parti ou éviter d'en subir les conséquences dommageables sur leurs conditions de vie ?

On le voit une clarification de la notion est encore nécessaire et reste soumise à des interprétations et des angles d'analyse complémentaires. Ces angles d'analyse peuvent être synthétisés par les expressions suivantes qui interrogent la notion d'inégalité écologique :

- Des inégalités de situation résultant d'un accès inégal à l'environnement urbain qui conduit à une exposition différenciée (sur ou sous exposition) des différentes catégories de populations aux nuisances et aux risques environnementaux,
- Des inégalités de situation résultant des différences de vulnérabilités face aux risques,
- Des inégalités de situations résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain et vis-à-vis desquelles certains citadins en tirent parti tandis que d'autres en pâtissent.

Cette troisième acception de la notion d'inégalité écologique renvoie à une définition en partie proposée dans le rapport précité de l'inspection générale de l'environnement de 2005, selon laquelle les inégalités écologiques en milieu urbain peuvent être considérées « comme des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain » (p.1). L'intérêt de cette définition est qu'elle envisage l'environnement non pas comme donné mais dans ses transformations qualitatives. Cette définition ouvre donc la réflexion sur les politiques publiques qui pourraient infléchir la constitution des inégalités écologiques. Elle opère un renversement conceptuel en ne focalisant pas uniquement l'attention sur le facteur social qui conditionne l'accès à l'environnement urbain, mais sur la *façon dont ses transformations qualitatives de l'environnement urbain peuvent induire de nouvelles inégalités*. Nous proposons de nous appuyer sur cette avancée pour prolonger la discussion sur les débats et controverses quant aux différentes interprétations et définitions possibles de la notion d'inégalité écologique.

L'approche française des inégalités *vues sous l'angle social*, décrite dans le chapitre I, lorsqu'on l'applique aux inégalités écologiques présentent plusieurs inconvénients majeurs. Le premier est qu'en mettant la focale sur le social, on ne sait plus quel statut et rôle accordés à l'environnement⁴⁹. Les inégalités écologiques ne seraient-elles que des inégalités sociales face à l'environnement ? C'est-à-dire des inégalités socio-économiques dans l'accès à une qualité de l'environnement urbain et des inégalités socio-sanitaires dans les risques procurés par une exposition prolongée aux pollutions et aux nuisances (habitat insuffisamment chauffé et réhabilité, lieu de résidence situé proche d'infrastructures routières et de sites pollués...) ?

⁴⁹ Par un manque de clarification des liens qui unissent l'individu-société et « son » environnement, par une attention portée aux inégalités sociales d'accès à un environnement donné, il paraît difficile d'identifier ce qui relève du social et de l'environnement dans la production des inégalités dites écologiques puisque l'environnement est défini comme extérieur à l'individu et que le social est envisagé comme constitutif de l'individu-citoyen.

Une des limites de cette approche est qu'elle tend à considérer l'environnement comme une donnée extérieure à l'individu, comme un « environnement physique » dont l'accès aux ressources détermine les conditions de subsistance des populations qui y vivent.

Or la qualité de l'environnement urbain est la résultante des multiples actions produites par ceux qui ont contribué à bâtir la ville, ceux qui l'aménagent, ceux qui en administrent les biens et les équipements et ceux qui y vivent⁵⁰. Cela implique notamment de revisiter la place et le rôle de l'environnement dans la production des inégalités : le rapport de l'homme à l'environnement prend une autre dimension et l'action sur l'environnement peut avoir des impacts sociaux. Considéré dans son évolution, l'environnement urbain peut être envisagé dans le rôle qu'il joue sur le bien-être et la cohésion sociale ou au contraire sur la précarisation et la ségrégation socio-urbaine⁵¹ des individus qui y vivent (Faburel, 2005). Ainsi, les inégalités écologiques seraient liées à la fois aux politiques environnementales, urbaines, économiques et sociales qui infléchissent la transformation de l'environnement urbain, ainsi qu'aux arbitrages de choix qu'opèrent les entreprises et les citoyens (lieux d'implantation, pratiques de mobilité...) dans ce contexte rénové. Il est donc important de porter l'attention sur les impacts socio-urbains des politiques environnementales comme sur les impacts environnementaux des politiques urbaines.

Des inégalités écologiques résultant des impacts socio-urbains des politiques environnementales et des impacts environnementaux des politiques urbaines ?

En effet, il n'est pas exclu que des politiques en faveur de la préservation de l'environnement puissent avoir des impacts sur les inégalités écologiques. L'exemple classique en la matière est celui de la création du parc régional du Vexin qui fait monter les prix du foncier et exclu ainsi les classes sociales les plus modestes qui y vivaient jusqu'alors. Le rapport de l'IFEN sur l'état de l'environnement publié en Juin 2006 va dans ce sens. Les impacts socio-économiques d'au moins trois politiques menées en faveur de l'environnement y sont analysés : les risques, les transports, la réduction des émissions de CO₂ dans le résidentiel et plus largement la lutte contre le changement climatique. Sur ce dernier point les travaux de l'ADEME corroborent les analyses de l'IFEN⁵².

Plus récemment, les études réalisées par l'ADEME témoignent des conséquences sociales des mesures liées à la mise en place de la taxe carbone qui peut défavoriser les ménages les plus modestes. La note de l'ADEME « Stratégie et études », N°19, du 23 Juin 2009, indique ainsi que « les ménages les plus défavorisés consomment généralement moins d'énergie que les plus aisés (1200 euros en moyenne contre 3000). Cependant les plus pauvres consacrent 15 % de leur revenu à l'énergie. Pour éviter l'accroissement des inégalités sociales liées à la mise en place d'une fiscalité du changement climatique, le législateur pourrait redistribuer aux particuliers tout ou partie des recettes prélevées sur la consommation énergétique des logements, soit de manière indirecte, via une augmentation des crédits d'impôts à l'efficacité énergétique ou une baisse des taxes, soit directement via un crédit d'impôt sur le revenu ou une redistribution forfaitaire des recettes (« allocation universelle climat »). De plus, « une taxe additionnelle de 32 €/tCO₂ sur les carburants coûterait 2,2Md€ (HTVA) supplémentaires aux ménages. Le litre d'essence augmenterait de 6c€. Au maximum, cela coûterait aux conducteurs 58 € par véhicule et par an, soit l'équivalent d'un plein de super ». Toutefois,

⁵⁰ N'oublions pas que ceux qui vivent dans un « environnement », par leurs modes de vie, de production et de consommation, participent à façonner cet environnement.

⁵¹ On pourrait ainsi multiplier les exemples montrant qu'historiquement la qualité de l'environnement – assortie d'une valorisation foncière – a été un facteur de ségrégation sociale.

⁵² IFEN, 2006, L'environnement en France, Octobre 2006, 500 pages.

nombre d'études mentionnent que si ce sont les ménages riches qui contribuent le plus à l'effet de serre, puisque le kilométrage réalisé est croissant en fonction des revenus, le plus grand âge du parc automobile des ménages défavorisés et sa plus grande consommation au kilomètre parcouru ne compenseraient pas le poids du critère kilométrique. Ainsi, les analyses des économistes pointent les éventuels effets anti-redistributifs qui pourraient avoir des augmentations de taxes ou le caractère socialement discriminant de mesures d'interdiction de stationnement ou de diminution de la circulation en ville (péage urbain...).

En ce qui concerne *l'impact des politiques urbaines et d'aménagement sur les inégalités écologiques*, bien que les données soient rarement croisées, on peut toutefois tirer les enseignements suivants corroborés déjà par la mission de l'inspection générale de l'environnement sur les inégalités écologiques en milieu urbain (2005). Dans l'ensemble, la planification des infrastructures et des activités tend à concentrer les sources de nuisances dans les quartiers où vivent les citadins les plus modestes, « laquelle concentration des nuisances accentue elle-même la dévalorisation foncière et donc la ségrégation sociale : la spirale descendante fonctionne parfaitement » (p 14). Or ce sont souvent les ménages pris dans cette spirale de dévalorisation foncière qui subissent le plus les pollutions émises par les activités ou par les comportements des plus riches. Ainsi, dans la communauté d'agglomération de Saint-Denis où 50 % des ménages n'ont pas de voiture, ce sont les habitants des zones défavorisés qui sont les moins motorisés. Toutefois, les pénétrantes et autres voies de circulation qui enserment ces quartiers défavorisés, exposent leurs habitants aux pollutions de l'air dues au trafic routier, alors que ce sont ceux qui utilisent le plus les transports collectifs.

Les mêmes analyses peuvent être faites sur les risques industriels ou technologiques : près de 42 % des communes ayant des ZUS sont exposées au risque industriel contre 21 % pour les autres (DIV, 2004, op. cité). Dans le Nord Pas de Calais, ce sont les communes qui regroupent encore la plus forte proportion d'ouvriers et de territoires prioritaires de la politique de la ville qui concentrent le plus grand nombre de sites et sols pollués et sont le plus exposées aux risques industriels et technologiques (voir les données cartographiques présentées dans la seconde partie de ce chapitre). La sur-exposition de ces territoires et de ces populations s'expliquent par la proximité entre les quartiers ouvriers et les usines dans des bassins industriels historiques qui se caractérisent par un maillage entre l'industrie et la ville. Or cette imbrication, dans un contexte de reconversion économique, contribue à la dépréciation du foncier et de l'immobilier qui attire en quelque sorte les populations les plus pauvres vers les zones à risques. Ce phénomène est toutefois moins prononcé dans l'aire d'attractivité métropolitaine de Lille⁵³ où la reconversion des friches peut donner lieu à des comportements spéculatifs sur des sites facilement accessibles aux centres d'affaires d'Eura-Lille I et II (Laigle et Grilliat, 2008).

Ainsi, ce seraient les communes les plus éloignées du centre de l'agglomération, anciennement industrielles, qui ont des sites et sols pollués qui seraient les plus affectées par la crise immobilière de 2009 et la dépréciation foncière (Crédit Foncier, Septembre 2009, Lille) : « *les prix des biens peuvent ainsi varier du simple au double entre la métropole et le*

⁵³ Selon les secteurs géographiques, les prix de vente des biens immobiliers ont fortement baissé au cours des derniers mois du printemps 2009 : - 13 %, - 14 % dans plusieurs villes de la métropole lilloise, comme Wasquehal ou Ronchin, selon des chiffres du conseil régional des notaires, qui publiera ces prochaines semaines des données actualisées. « Ce sont des tendances », précise Hugues Lemaire, vice-président du conseil régional des notaires. Lille, seulement, échappe à la tendance. « Lille est une grande ville qui reste toujours demandée » (source : <http://www.bulle-immobiliere.net/index.php?showtopic=7258>).

bassin minier »⁵⁴. Dans ces communes, les populations ayant les moyens de partir et de s'installer ailleurs sont remplacées par d'autres populations, plus pauvres et plus fragiles, lesquels « dévalorisent » à leur tour l'image du quartier et le marché foncier. Ce sont donc les communes les plus excentrées, dont l'activité économique et le marché de l'emploi sont les moins dynamiques, qui connaissent une dépréciation urbaine engendrée par la présence d'anciens sites industriels orphelins et qui sont le plus confrontées aux problèmes de dépollution des friches. Or c'est la régénération urbaine et la dépollution de ces sites qui est la plus longue et la plus coûteuse et qui sera assumée par la collectivité (Lille Métropole Communauté urbaine) et non par les opérateurs présents sur le marché foncier et immobilier (Laigle, Grilliat, 2008⁵⁵). Et le coût et le temps de régénération urbaine de ces friches accroît encore les années passant, la dépréciation symbolique et foncière de ces sites et des quartiers avoisinants, ce qui peut freiner le renouvellement de l'image de la ville et ainsi ses moyens de revitalisation.

Des inégalités dans la capacité d'action publique ?

Ces questions ouvrent la réflexion sur les *inégalités territoriales existantes dans la capacité de l'action publique et privée à restaurer une qualité de l'environnement urbain favorable à la résolution des inégalités écologiques*. Aussi existe-t-il 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. Ainsi, 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 peuvent activer par le biais de l'occupation des sols, de la mobilité des actifs et des populations, les conditions dans lesquelles les inégalités écologiques se développent. Sans considérer l'ensemble des cas de figure, l'analyse montre que deux configurations comportent des enchaînements cumulatifs qui peuvent favoriser l'émergence d'inégalités écologiques :

- 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 et très coûteuse 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

⁵⁴ <http://www.nordeclair.fr/Actualite/2009/10/02/immobilier-ca-baisse-partout-sauf-a-lill.shtml>

⁵⁵ Laigle et Grilliat, 2008, Inégalités écologiques et régénération urbaine des friches, rapport final de la recherche, Mai 2008, Programme « Politiques territoriales et développement durable : PUCA - MEDD

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, de protection environnementale et d'attractivité résidentielle.

Ces situations ouvrent un champ d'actions possibles pour la prise en compte des inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable. Toutefois, la faible intégration des questions environnementales dans les politiques urbaines et de la ville, et la faible articulation des questions environnementales aux questions sociales dans les politiques publiques existantes en France, ne favorisent guère le lien qui peut être fait entre politiques de développement urbain durable et action en faveur de la résolution des inégalités écologiques. Des obstacles existent aussi dans le coût et le temps nécessaires à la revitalisation de zones urbaines excentrées, polluées et fortement dépréciées sur le plan de la valeur urbaine.

L'inégalité dans la capacité d'action publique renvoie ainsi souvent à l'inégalité territoriale dans les situations de vulnérabilité sociale et environnementale héritées des processus passés de développement économique et urbain. Toutefois, il faut bien distinguer les vulnérabilités héritées du passé de celles résultantes d'une insuffisante prise en compte de l'environnement dans les politiques urbaines. A ce titre, le rapport de l'inspection générale de l'environnement mentionne d'ailleurs que la faible prise en compte des risques environnementaux dans les politiques urbaines peut avoir des impacts sur les inégalités écologiques. Un examen des politiques environnementales menées en milieu urbain lui a permis d'identifier les objectifs retenus par les collectivités locales et en quoi ces politiques contribuent à réduire ou dans certaines circonstances à renforcer les inégalités écologiques. En fait, les politiques environnementales en milieu urbain recourent trois grands domaines d'action : l'accès de tous aux ressources de qualité et aux services publics de l'environnement (distribution et traitement des eaux, des déchets, assainissement, propreté, espaces verts...); réduire l'exposition de la population aux pollutions et nuisances, aux risques naturels et technologiques ; favoriser l'accès à la nature et l'aménagement paysager dans un cadre artificialisé. Or sur le plan des risques, la situation reste préoccupante, comme le confirme le rapport de l'IFEN qui souligne que les risques naturels et technologiques se multiplient sans que les moyens réglementaires d'urbanisme mis en place par la puissance publique pour prévenir ces risques soient toujours utilisés par les communes concernées.

Ainsi, selon le rapport de l'IFEN de 2006, « on note une croissance démographique dans les communes situées dans les périmètres des principaux sites nucléaires au cours des années 1970. Des études locales ont aussi montré qu'une partie de la croissance démographique est localisée dans les zones exposées aux aléas. Ainsi, la surface occupée par les habitations, les activités et les infrastructures a crû de 9500 ha en dix ans dans le Languedoc-Roussillon. Ces surfaces, précédemment occupées par des espaces agricoles ou boisés, sont pour 21 % en zone inondable. La surface en zone inondable occupée par les habitations a donc crû de 15

%, de même que celle occupée par les activités et les infrastructures » (p. 378). Or « les inondations dans le Gard et les départements limitrophes, en septembre 2002, ont fait 24 morts et sinistré plus de 7000 habitations principales, dont 1 500 ont été submergées par plus de 2 m d'eau » (p.381). Et les catastrophes les plus coûteuses sont liées au climat (tempêtes) et notamment aux inondations qui « dans le sud de la France en 2002 ont causé des dégâts évalués à 1,2 milliard d'euros dont 650 millions d'euros d'indemnités et, en 2003, 1 milliards d'euros dont 700 millions d'indemnités » (p. 382). Cependant, « des communes exposées à un fort risque d'inondation et montrant une forte croissance de leur population ne sont pas toujours couvertes par des plans de prévention des risques notamment dans les départements de Haute-Garonne, d'Ille et Vilaine, des Bouches du Rhône, du Var » (p.386). Dans ce contexte, et suite à la survenue de catastrophes naturelles et industrielles en milieu urbain, l'urbanisation péri-industrielle apparaît comme un enjeu important. Outre l'insuffisance maîtrise de l'urbanisation future, la faible inscription de la prévention des risques environnementaux dans les documents d'urbanisme devrait davantage être sanctionnée à l'avenir : la puissance publique prévoit un changement du régime d'indemnisation des victimes et une modulation de montant des franchises dans les communes qui ne disposent pas de plans de prévention des risques, ainsi que l'utilisation de ces plans pour résorber les problèmes d'urbanisme existants : expropriation, droit de délaissement et de préemption.

Des inégalités à l'échelle des territoires ?

Au terme de cette synthèse sur les différentes approches des inégalités écologiques, la distinction entre ce qui relève de la dimension sociale et ce qui dépend des spécificités des territoires est une difficulté d'appréhension de ces inégalités. Dans le premier cas, « il s'agit d'un phénomène lié à la différenciation sociale avec des populations cumulant inégalités sociales et environnementales. La mesure de ces inégalités nécessiterait de croiser les données sociales et environnementales à des échelles très fines (quartier) pour lesquelles les données sont rarement disponibles. Elle demanderait de mener des approches intégrées permettant de caractériser l'environnement au niveau local. Dans le deuxième cas, c'est le territoire qui est l'expression des inégalités environnementales. On se situe à des échelles spatiales plus vastes que celle du quartier où agissent en général les processus de ségrégation sociale et spatiale. Si les inégalités écologiques sont davantage liées aux caractéristiques sociales des individus, les inégalités territoriales résultent des spécificités physiques des territoires, de leur histoire économique et urbaine. Néanmoins, inégalités sociales et spécificités territoriales sont parfois liées dans la mesure où les processus de différenciation peuvent produire un marquage social à l'échelle d'un territoire » (Roy A., IFEN, 2006, Chap. inégalités environnementales, p 420-421).

Cette réflexion sur le lien entre la dimension sociale et la dimension territoriale des inégalités écologiques est nécessaire pour envisager quelles politiques publiques sont susceptibles de réduire ces inégalités. En effet, l'idée principale qui ressort de cet état des lieux est que **l'action publique ne peut uniquement se focaliser sur ces situations d'inégalités écologiques sans considérer les effets de cumul qui les sous-tendent. Prévenir l'émergence ou la persistance des situations d'inégalités écologiques implique donc de prendre en considération les facteurs déterminant les inégalités écologiques et notamment les effets de cumul qui se structurent selon les échelles et les spécificités des dynamiques territoriales considérées (région, agglomération, ville).**

L'étude de cas appliquée à l'agglomération de Lille montre ainsi que **les « corrélations de problèmes » caractérisant les situations d'inégalités écologiques à l'échelle fine des**

quartiers ne sont pas indépendantes des effets de cumul qui se manifestent à des échelles territoriales plus larges. Ces corrélations de problèmes concernent les liens existants entre précarisation sociale, habitat dégradé ou sur-occupé, présence de friches industrielles en régénération, exposition des différents quartiers aux risques environnementaux, problèmes de santé des populations qui y vivent.

Dimension sociale et territoriale des inégalités écologiques et marge d'action publique

Cette grille d'analyse qui fait le lien entre la dimension sociale et la dimension territoriale des inégalités écologiques est riche d'enseignements pour l'action publique. Elle enseigne que celle-ci ne peut pas intervenir sur un seul maillon de la chaîne, mais doit prendre en compte les effets de cumul existant aux différentes échelles territoriales ainsi que les corrélations de problèmes caractérisant les situations d'inégalités écologiques à l'échelle fine des quartiers.

Les résultats de l'analyse empirique menée 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, un héritage urbain couplant industrie-habitat, une fragilisation sociale, une dégradation de l'environnement, et d'autre part, des **corrélations de problèmes** 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 enseignent que certains territoires, tel que le bassin minier, sont concernés par l'ensemble de ces effets de cumul, tandis que d'autres territoires inscrits dans des dynamiques de développement plus attractives, tels les quartiers de la ville de Lille, présentent des effets de cumul moindre, et des « corrélations de problèmes » avec d'autres caractéristiques. Ainsi chaque territoire a des effets de cumul qui lui sont spécifiques, ce qui met en évidence la nécessité pour la Politique publique d'avoir une approche globale de l'ensemble de ces territoires qui intègre la typologie et les spécificités de chacun d'entre eux.

Les résultats de l'étude de cas (présentés dans la suite de ce rapport) montrent ainsi qu'à l'échelle fine des quartiers, on constate des corrélations de problèmes différents :

- Dans les **anciens quartiers denses et mixtes, notamment les quartiers faubouriens**, le tissu urbain mêle habitat et industrie. Généralement, les propriétaires occupants sont socialement précarisés et vivent dans des logements inconfortables peu réhabilités construits avant 1948 qui constituent le parc social de fait. Ils n'ont pas les moyens de réhabiliter leurs logements, qui par conséquent restent très énergivores. De plus, ces logements sont à proximité d'anciens sites industriels encore pollués dont la qualité environnementale de l'air, des sols et de l'eau est fortement dégradée. Dans ce cas, le coût de la régénération urbaine est important (dépollution, réhabilitation, refaire la ville sur elle-même).
- Les **grands ensembles d'habitat social** sont confrontés à des coupures urbaines qui limitent l'accès des populations à l'urbanité, mais aussi à l'emploi et aux services (éducation, formation, soins médicaux...). Les locataires se paupérisent et sont confrontés à un non-choix de trajectoires résidentielles : ils deviennent « captifs » des ZUS. Les difficultés d'insertion sociale et professionnelle qu'ils rencontrent se conjuguent à des vulnérabilités environnementales : sur-occupation, violences urbaines, nuisances sonores, proximité des sites polluants et trafic de transit, etc. Les troubles du sommeil et les difficultés d'accès aux soins s'aggravent ainsi que les troubles sanitaires des enfants (asthme, troubles bucco-dentaires, troubles de la vue, etc.). On assiste à des « corrélations de problèmes » entre une vulnérabilité d'accès à l'urbanité, à des services, à des

équipements publics, une vulnérabilité sociale et une vulnérabilité face à l'environnement urbain (ces points seront détaillés au chapitre III à partir d'exemples précis de quartiers).

Quelle réponse publique aux corrélations de problèmes ?

Concilier l'ensemble de ces éléments à travers une politique urbaine est une tâche très complexe. Le cas lillois montre que la réponse publique doit être à la fois globale et adaptée aux corrélations de problèmes qui sont spécifiques aux quartiers. Cette réponse publique, cohérente dans le temps et dans l'espace, doit notamment éviter tous les phénomènes de report des poches de pauvreté en zones périurbaines, de transfert de non durabilité en périphérie de l'agglomération et de surenchérissement des zones en régénération.

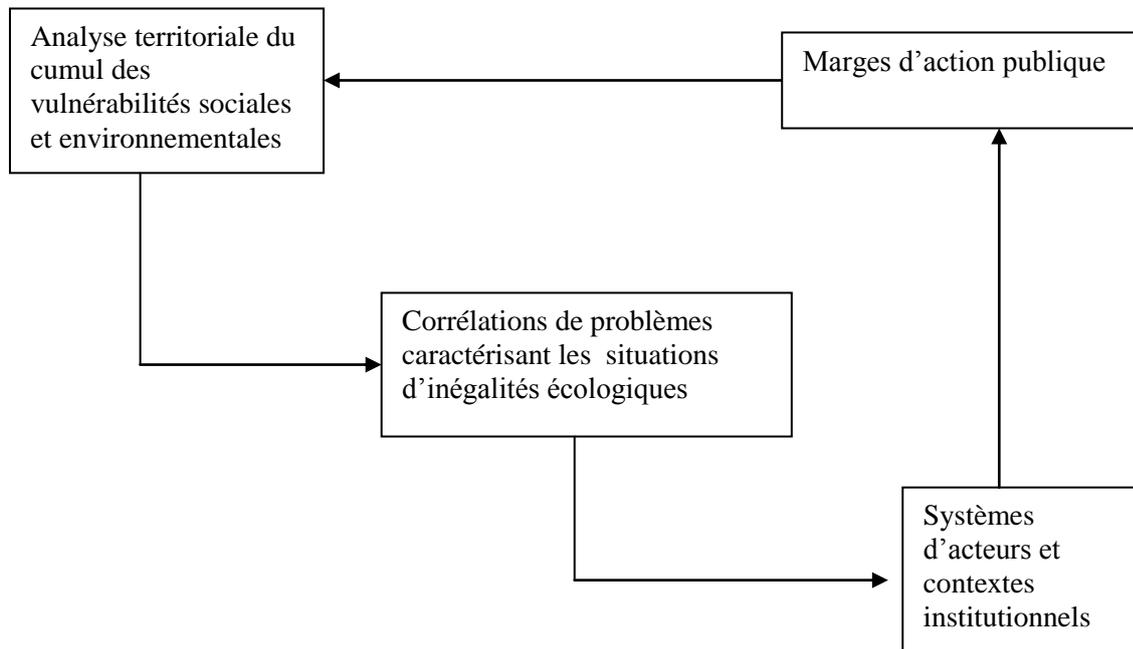
Qui dit développement durable dit mixité et limitation de la consommation de l'usage du sol. L'une des façons d'atteindre cet objectif est de reconverter la ville sur elle-même, c'est-à-dire reconverter la ville sur un cadre bâti réhabilité et refaire des cœurs de quartiers de ville sur des territoires qui ont été pendant longtemps monofonctionnels et excentrés, comme le fait la ville de Lille. C'est un réel enjeu d'interconnexions entre la Politique d'aménagement du territoire, la Politique de la ville, celle de développement urbain durable et celle de protection environnementale (nous détaillons en détail ce point au chapitre III).

Quelle méthode d'analyse territoriale des inégalités écologiques ?

Les fondements analytiques exposés précédemment nous ont conduit à élaborer une méthode d'analyse des inégalités écologiques visant à identifier corrélativement les processus à l'origine de ces inégalités et les conditions dans lesquelles elles se manifestent. Cinq étapes de la démarche apparaissent être particulièrement importantes :

- faire une analyse territoriale du **cumul des vulnérabilités sociales et environnementales** qui caractérisent les territoires considérés,
- identifier les **corrélations de problèmes** entre l'héritage urbain, les conditions d'habitat, les conditions socio-économiques de vie des habitants et les types de risques environnementaux et de nuisances urbaines auxquels ils sont confrontés,
- prendre en compte les systèmes d'acteurs qui peuvent intervenir sur ces effets de cumul et ces corrélations,
- étudier les marges d'action publique pour traiter les inégalités émanant de ces corrélations de problèmes, en tenant compte des évolutions institutionnelles et législatives, ainsi que des dynamiques d'acteurs locaux.

Cadre et méthode d'analyse



II – 2 : Les inégalités écologiques en milieu urbain : illustration Lilloise

Des effets de cumul entre héritage urbain et industriel, vulnérabilité sociale et environnementale

L'analyse croisée des dynamiques sociales, économiques, urbaines et environnementales qui caractérisent l'évolution de la métropole Lilloise permet d'identifier les conditions dans lesquelles les inégalités écologiques se développent. Elle met en évidence les effets de cumul sur des territoires spécifiques et les types de populations qui y sont potentiellement confrontés.

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. Les services de la région Nord-Pas-de-Calais 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*⁵⁶.

L'entrecroisement de ces données répertoriées par territoires a mis en évidence des effets de cumul entre l'héritage urbain, les vulnérabilités environnementales et sociales. L'analyse révèle deux corrélations principales à l'échelle de la région et du territoire de Lille métropole :

- un cumul 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 : Un cumul 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.

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.

⁵⁶ Viveret P. (préface), 2003, *Atlas régional du développement durable Nord-Pas-de-Calais*, Editions de l'Aube, page 9. 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.

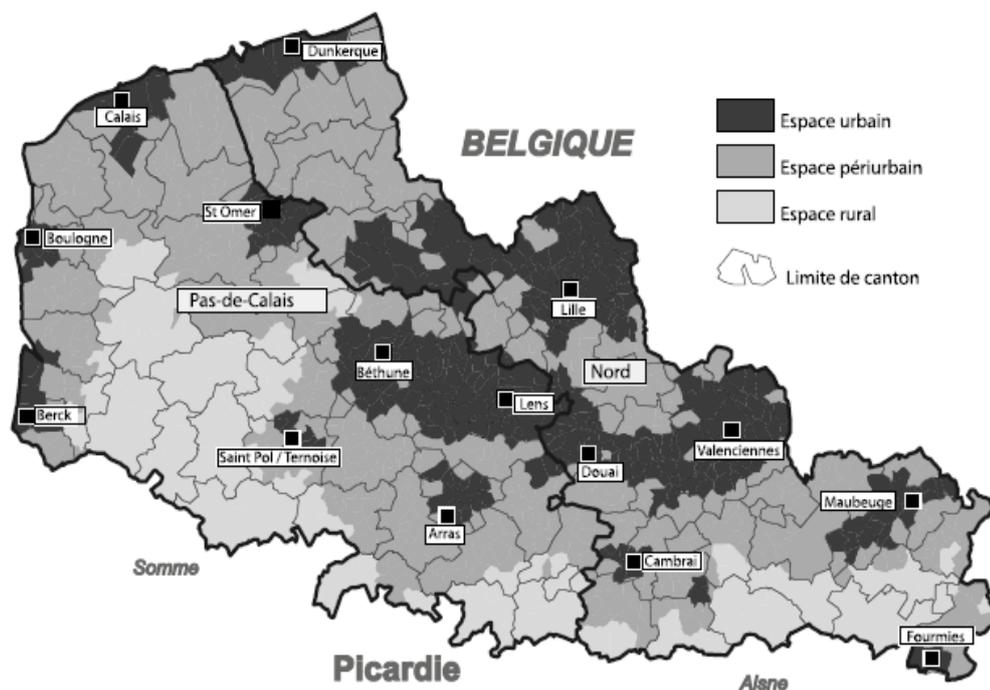


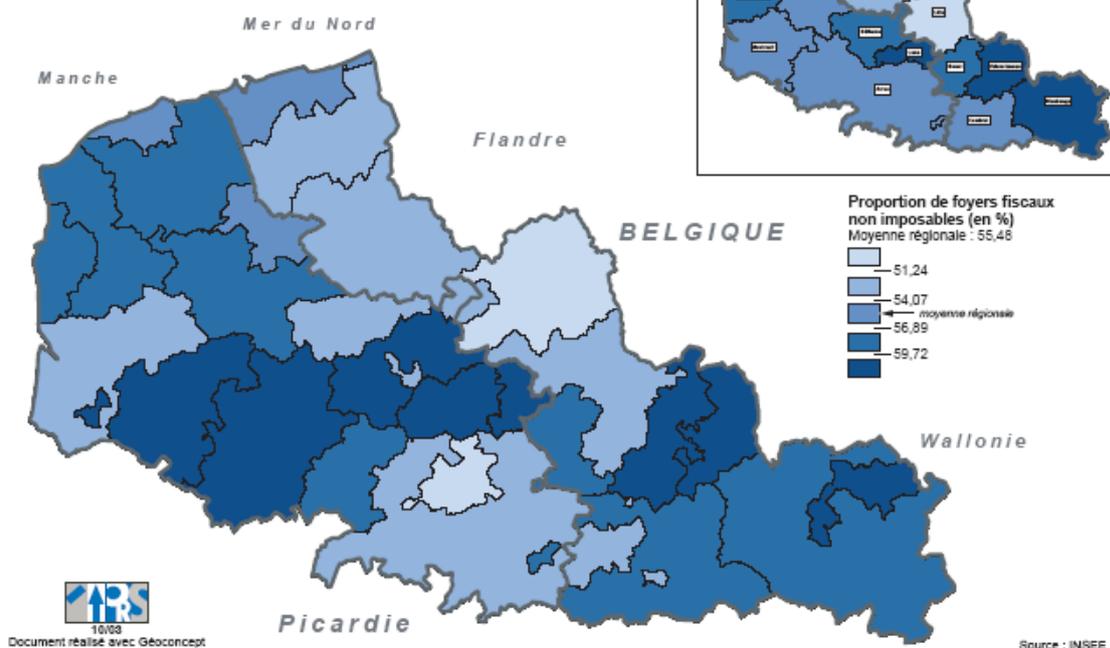
Figure B.1 - La région Nord-Pas-de-Calais : espaces urbain, péri-urbain et rural

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. 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

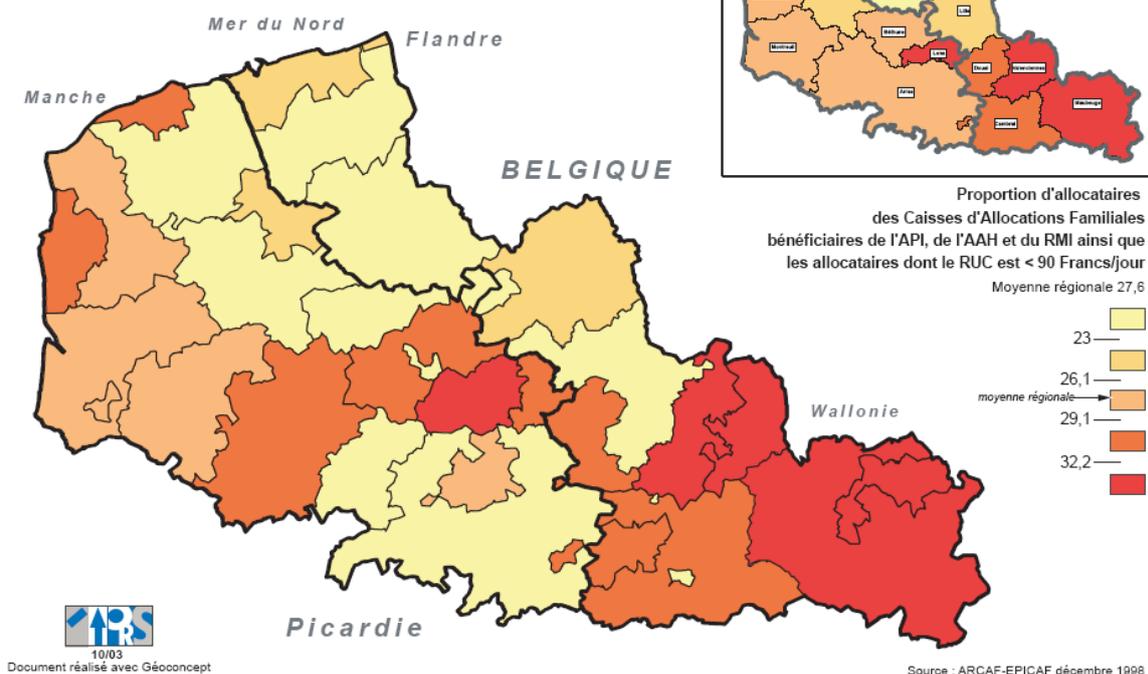
Proportion de foyers non imposables

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



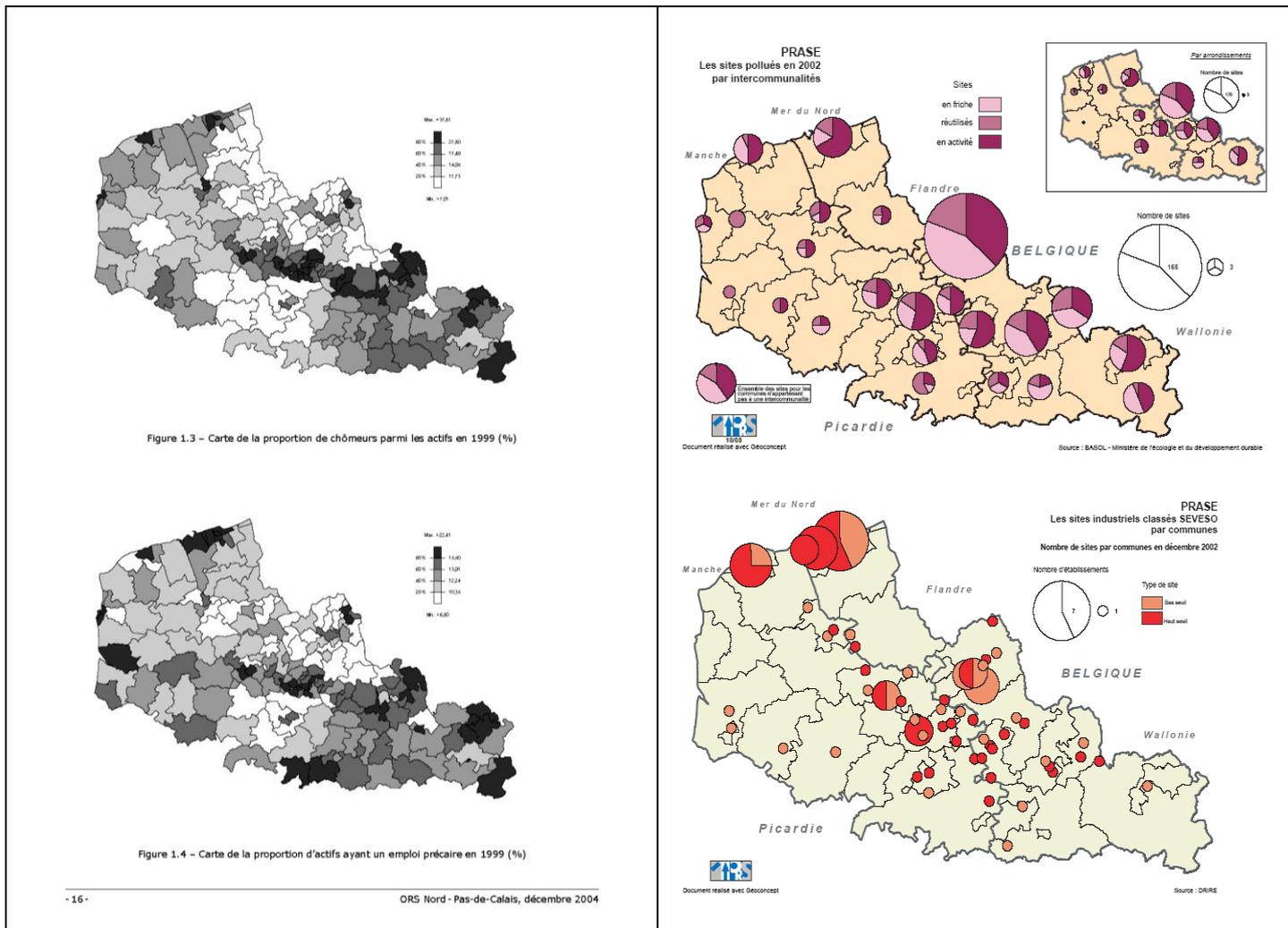
Si l'on croise ces données sur la fragilisation sociale avec des indicateurs de vulnérabilité environnementale, on observe certaines correspondances. Les cartes montrent une corrélation entre les territoires qui concentrent les populations socialement les plus précarisées et les districts à forte densité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

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.

Cartes des vulnérabilités sociales

Cartes des vulnérabilités environnementales

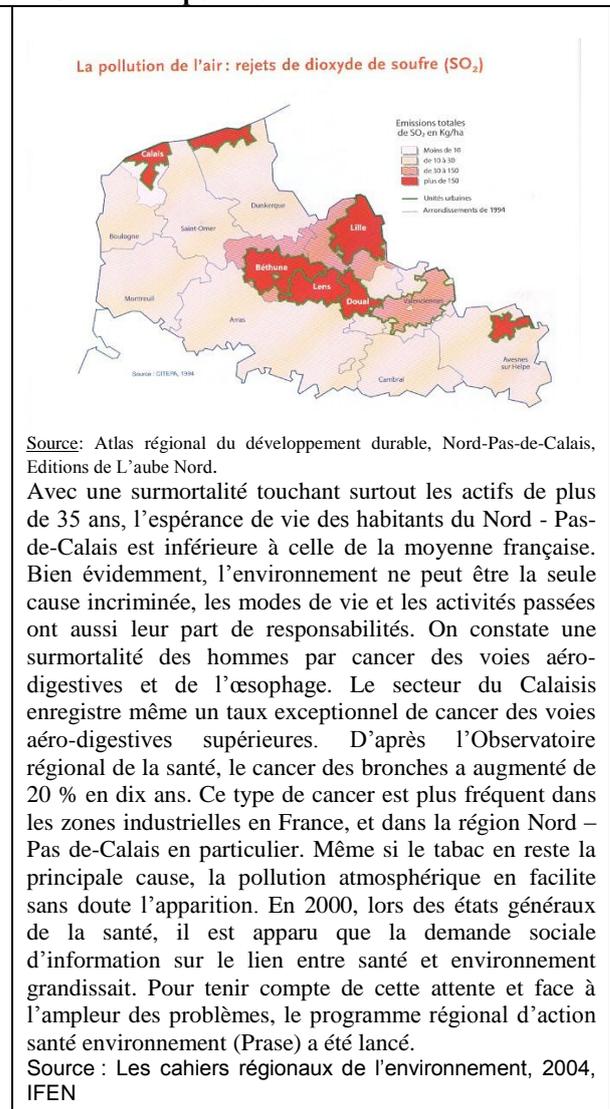
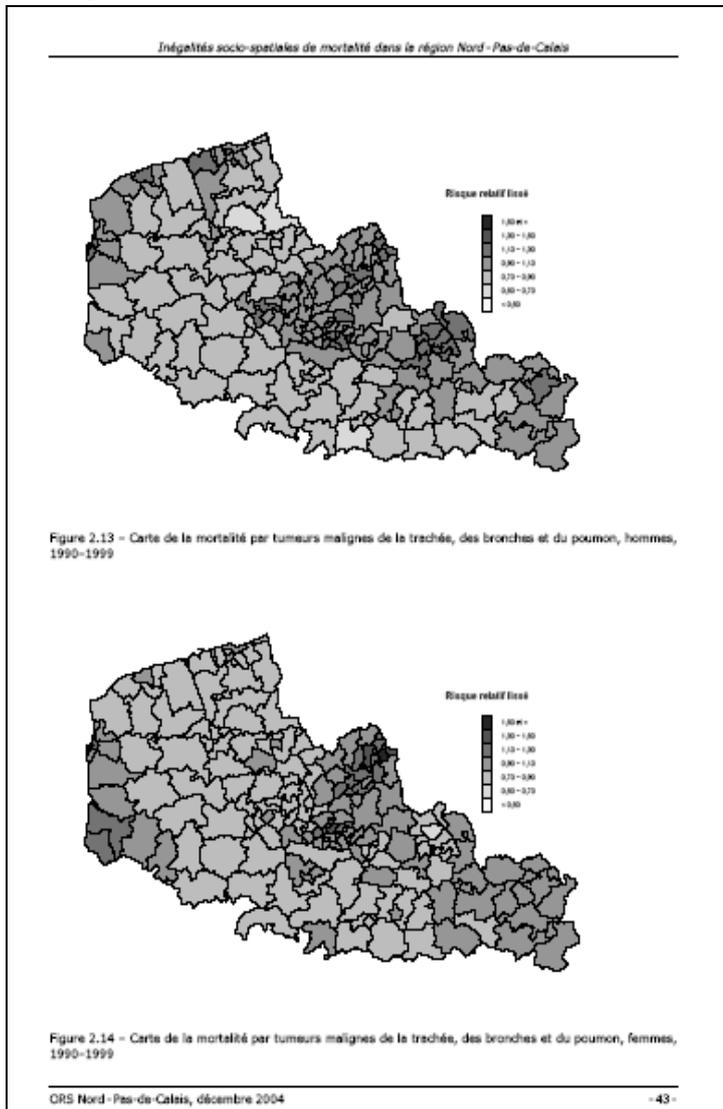


Si l'on prend l'exemple spécifique de la pollution de l'air, les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), qui ont pour origine principale les centrales thermiques et certaines industries, sont particulièrement importantes dans les deux districts de Lens et de Béthune. Or « la concentration de ces polluants 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).

Quel lien entre mortalité et qualité de l'air ?

Carte de la mortalité

Carte de la pollution de l'air



Un autre exemple : 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'enfant⁵⁷.

⁵⁷ Source : IFEN, 2004, *Les cahiers régionaux de l'environnement*.

Un autre exemple : l'impact des déplacements automobiles

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

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 Métropole⁵⁸ 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.

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. Les poids lourds contribuent en Nord - Pas-de-Calais pour 34 % aux 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. 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. 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 lilloise⁵⁹. 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 polluants comme le dioxyde d'azote (NO₂) et l'ozone (O₃), plus caractéristiques du trafic automobile, stagnent, 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 chroniques⁶⁰.

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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ IFEN, 2004, *Cahier régional de l'environnement*, pages 107 à 112.

⁶⁰ Source : PRASE, 2003, *Plan Régional d'Action Santé Environnement*, ORS – DDAS.

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.

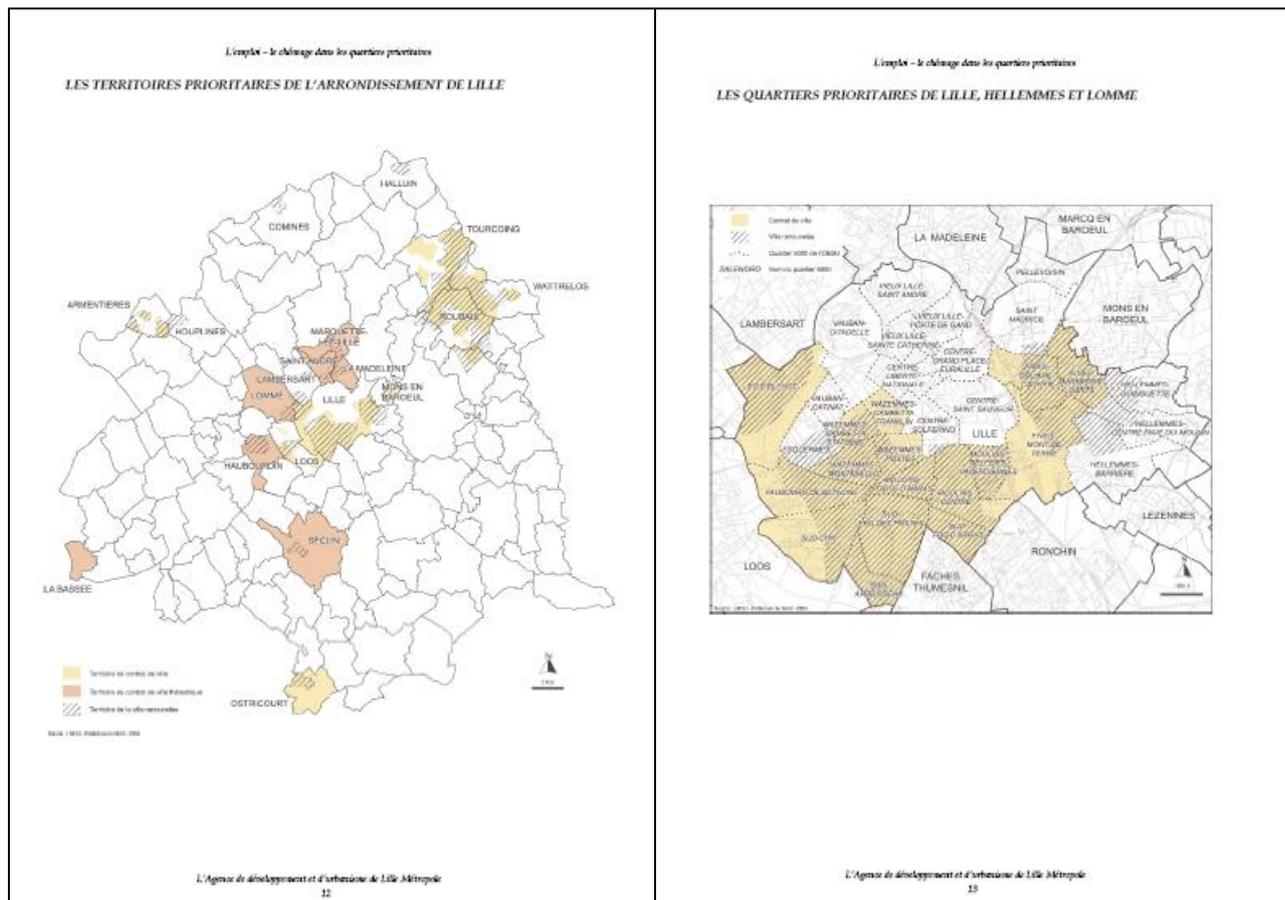
II – 2.2 : Une corrélation entre habitat dégradé ou sur-occupé, fragilisation sociale, relégation urbaine et santé

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 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 défavorisée⁶². 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.

⁶² 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 :

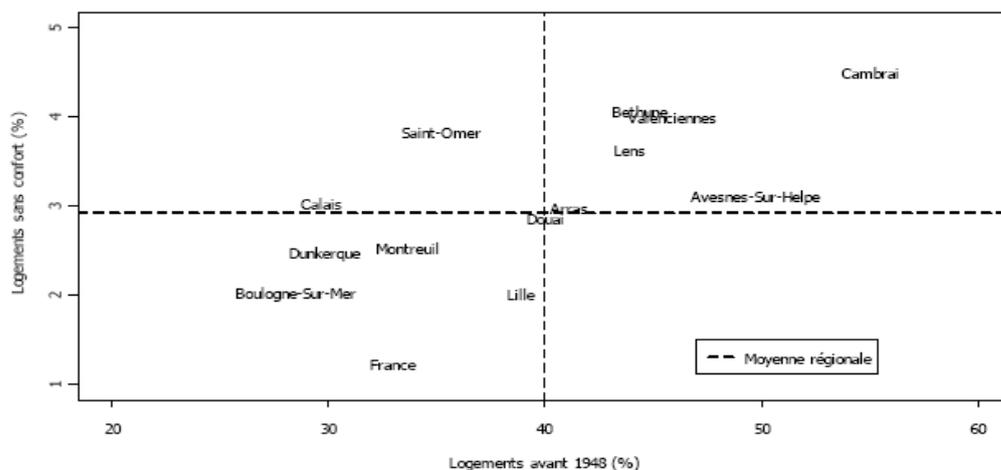
- des logements locatifs HLM composant plus de 50% des résidences principales des quartiers de Lille Sud - Arbrisseau et Faubourg des Postes, Faubourg de Béthune et Moulins - Belfort - Valenciennes ; ces quartiers étant également concernés par une forte sur-occupation des logements ;
- une composition 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)⁶³.

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

⁶³ Source : Agence de développement et d’urbanisme de Lille Métropole, *La santé dans les quartiers prioritaires*, décembre 2005, page 5.

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 Ostricourt⁶⁴. 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)⁶⁵. 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.

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

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Source : Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Habitat – Peuplement, Logements et ménages, Juin 2004.

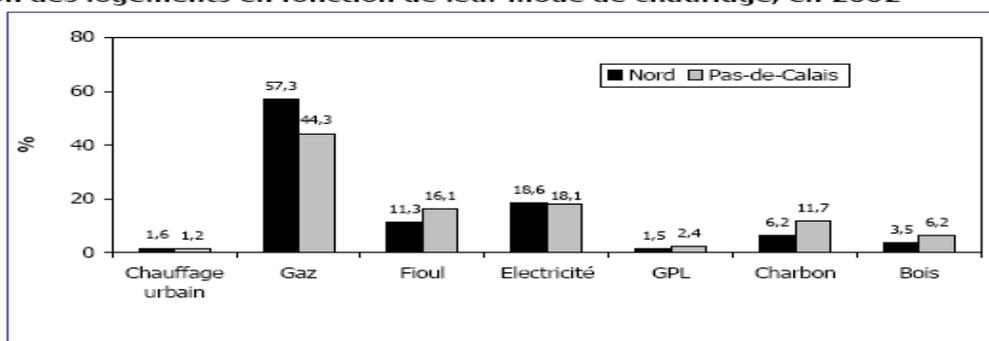
enfants au plomb de moins 6 ans est de l'ordre de 13 % d'après l'Atlas régional. La mortalité (maladies cardio-vasculaires, maladies respiratoires et maladies liées à l'alcool) est supérieure à la moyenne régionale dans les territoires lillois et roubaisien, la couronne Sud (Seclin, Loos), le Sud interurbain (Ostricourt, Annœullin) et le territoire d'Armentières⁶⁶. 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.

Le bilan des données⁶⁷ 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.

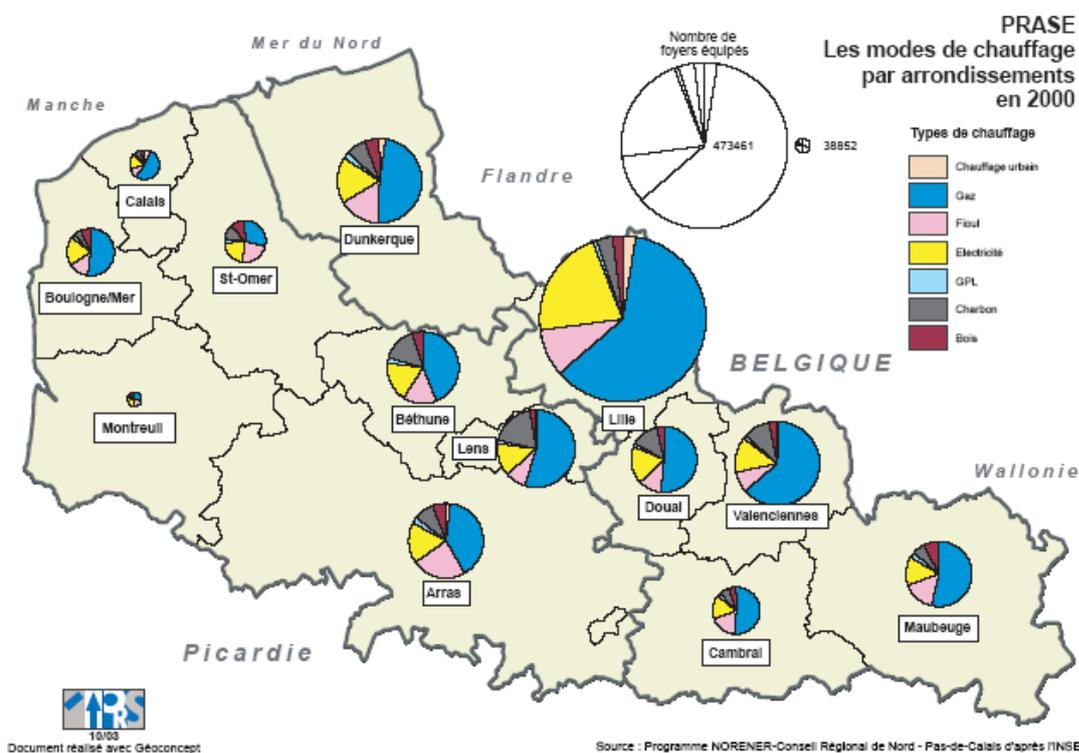
Répartition des logements en fonction de leur mode de chauffage, en 2002



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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 1948⁶⁸. 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 plomb⁶⁹. 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

⁶⁸ PRASE, *Programme Régional d'Action Santé Environnement*, ORS.

⁶⁹ DRIRE Nord-Pas-de-Calais, 2003, *L'industrie au regard de l'environnement en 2002*.

susceptibles d'être atteints de saturnisme. En 2002, 6 % des enfants ayant subi les tests 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.

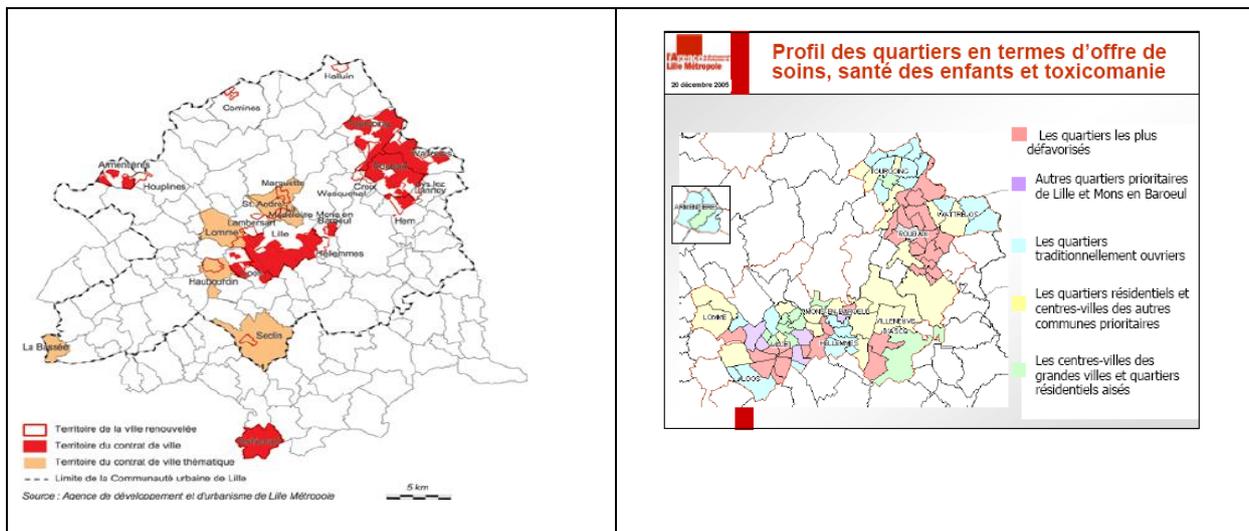
Une étude extrêmement intéressante de l'ORS (Observatoire Régional de la santé) du Nord-Pas-de-Calais a montré que « les inégalités sociales de la santé sont le reflet de la combinaison du revenu individuel et des conditions matérielles de vie et de travail : exposition aux polluants, conditions de logement, 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 »⁷⁰. 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

⁷⁰ ORS Nord-Pas-de-Calais, décembre 2004, « les inégalités socio-spatiales de mortalité dans la région Nord-Pas-de-Calais ».

grands pôles urbains de la région, qui correspondent généralement aux cantons les plus 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 Moulines - 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%).

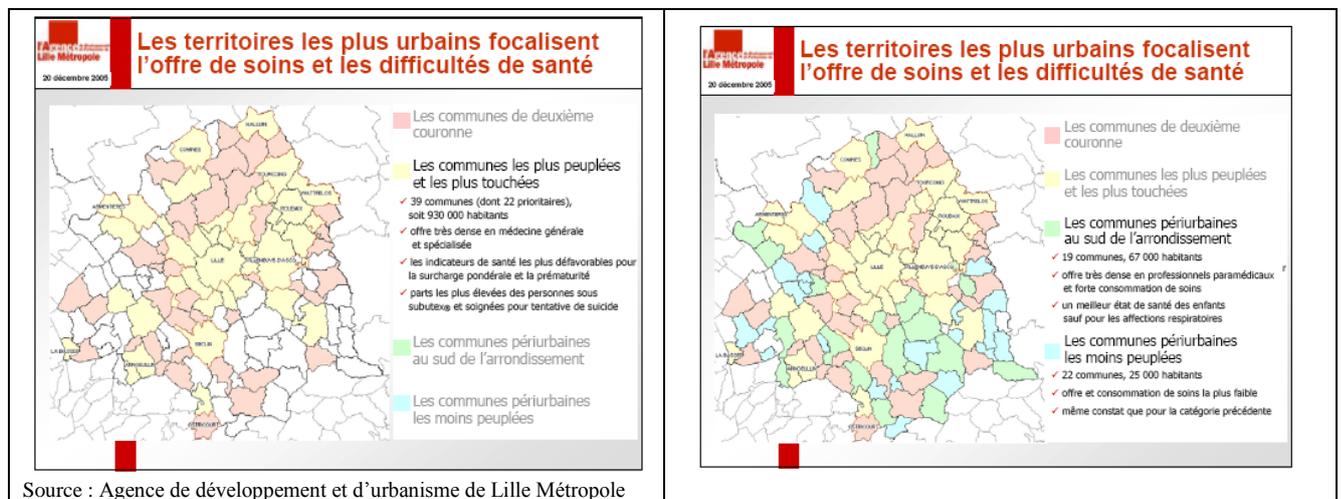
Ces affections, dont les causes sont multiples et souvent non quantifiables, peuvent illustrer les incidences possibles des conditions de vie de la famille (habitat dégradé et/ou ancien, environnement industriel...) sur l'état de santé des enfants. Une analyse par quartier croisant la part des enfants 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 Moulines - Belfort - Valenciennes⁷¹.

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

⁷¹ Source : Agence de développement et d'urbanisme, *La santé dans les quartiers prioritaires de l'arrondissement de Lille*, décembre 2005.

dans l'ensemble de l'arrondissement. Les activités industrielles et la mauvaise qualité des 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 présenté les débats et controverses sur les différentes conceptions et cadres d'analyse des inégalités écologiques. Cette analyse fait ressortir que les inégalités écologiques ne se limitent pas à des inégalités sociales face à l'environnement. La clarification de la notion conduit à prendre en compte différentes déclinaisons possibles de la définition de ces inégalités : elles sont des inégalités de situation résultant d'un accès inégal à l'environnement urbain, mais aussi des inégalités résultant des différences de vulnérabilité sociale face aux risques environnementaux. Considérées dans une perspective moins statique et plus dynamique qui amène à envisager les impacts sociaux des politiques environnementales et les impacts environnementaux des politiques urbaines, ces situations d'inégalités écologiques peuvent aussi être définies comme résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain vis-à-vis desquelles certaines minorités aisées de citoyens peuvent en tirer des bénéfices, tandis que la grande majorité socialement précarisée en pâtissent. Cette dernière définition présente l'avantage d'introduire des considérations liées aux principes d'équité et de justice qui peuvent être compris dans les politiques publiques. Aussi, si le critère d'appartenance sociale n'est pas le seul critère à prendre en compte pour expliquer l'émergence et la persistance des situations d'inégalités écologiques, il convient de reconnaître que ce critère reste dans la majorité des cas prépondérant par rapport aux autres

critères comme en témoigne l'illustration appliquée à l'étude de cas de l'agglomération Lilloise et de la région Nord-Pas-de Calais. Cet exercice nous a permis d'identifier deux niveaux d'analyse territoriale des inégalités écologiques : les facteurs déterminants aux échelles larges de territoires peuvent s'expliquer par des effets de cumul, mais aux échelles plus fines du quartier ces effets se manifestent par des corrélations de problèmes. Le chapitre III se propose de poursuivre cette réflexion en analysant dans quelle mesure l'action publique à l'échelle d'une ville peut interagir de façon plus transversale et coordonnée sur ces corrélations de problèmes en vue de limiter les situations d'inégalités écologiques.

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. 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 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 cumulatifs à l'origine des inégalités écologiques. 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.

Nous allons rendre compte des résultats 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 ;
- 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 insuffisant⁷². 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

⁷² Voir les illustrations et les données chiffrées par quartiers et par thématiques (logement, santé – saturnisme...) présentées dans le mémoire d'A. Vandendries.

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 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 démolies⁷³. A Lille Sud, 1230 logements au total seront construits : 350 locatifs

⁷³ 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

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.

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

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.

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.

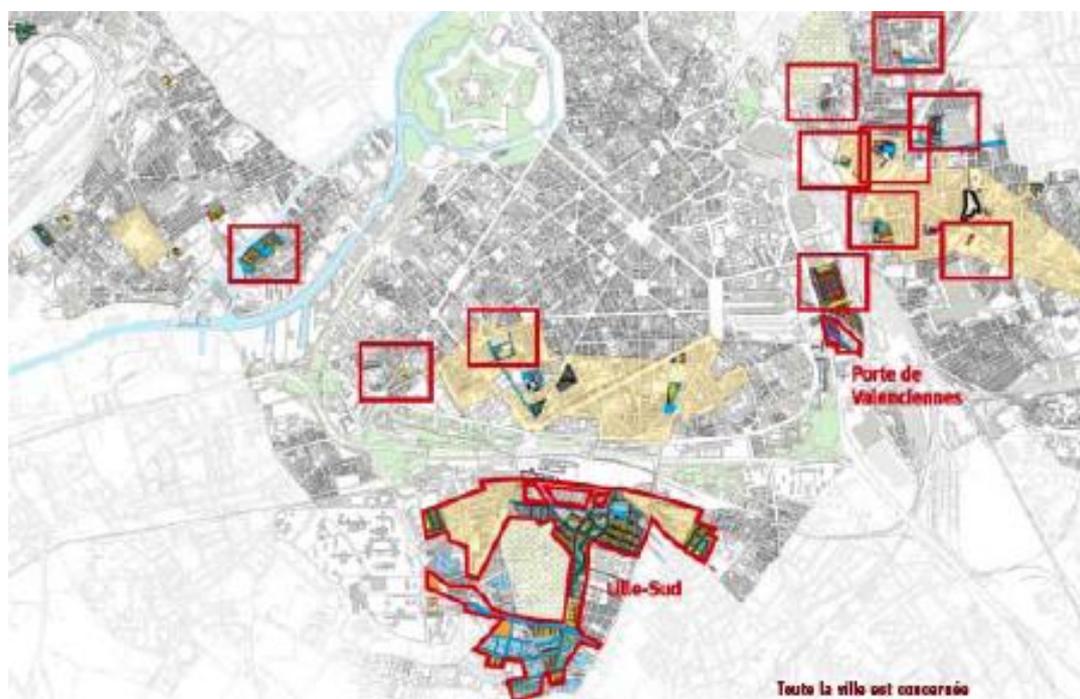
4) Fives

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 confluent 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 quartiers⁷⁴. 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.

⁷⁴ 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 problèmes⁷⁵ 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

⁷⁵ 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 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.

Conclusion générale

Ce rapport final 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 des débats et controverses sur la notion d'inégalité écologique permettant d'avancer dans sa clarification et dans l'appréhension territoriale de ces inégalités à l'échelle de l'agglomération Lilloise et du 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 réflexion sur la pertinence de la notion et la 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 ordre⁷⁶.

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, quant à lui, engage une réflexion sur la pertinence de la notion au regard d'exemples et de données chiffrées. 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. Cette analyse fait ressortir que les inégalités écologiques ne se limitent pas à des inégalités sociales face à l'environnement. La clarification de la notion conduit à prendre en compte différentes déclinaisons possibles de la définition de ces inégalités : elles sont des inégalités de situation résultant d'un accès inégal à l'environnement urbain, mais aussi des

⁷⁶ 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.

inégalités résultant des différences de vulnérabilité sociale face aux risques environnementaux. Considérées dans une perspective moins statique et plus dynamique qui amène à envisager les impacts sociaux des politiques environnementales et les impacts environnementaux des politiques urbaines, ces situations d'inégalités écologiques peuvent aussi être définies comme résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain vis-à-vis desquelles certaines minorités aisées de citoyens peuvent en tirer des bénéfices, tandis que la grande majorité socialement précarisée en pâtissent. Cette dernière définition présente l'avantage d'introduire des considérations liées aux principes d'équité et de justice qui peuvent être compris dans les politiques publiques.

Ces inégalités relèvent de processus 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, des corrélations de problèmes 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 pollués 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 Editions 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

Étapes :

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 : stress⁷⁷, 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.⁷⁸

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 accrus 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.

⁷⁷ 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)....

⁷⁸ 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

Tableaux récapitulant la grille d'analyse des inégalités écologiques à Lille : réalisé par le CSTB avec les services de la ville de Lille

	Service Ressource	Pertinence	Source	Interaction des données, ce qu'on en fait
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, allocat	Observatoire			
- 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	Observatoire, Habitat			
- 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...)	Habitat, Urbanisme			
- 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 ...)?	Observatoire, Habitat			
- 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...)?	Habitat, Urbanisme			
- 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 »	Habitat, Urbanisme, Politique de la ville			
- La requalification urbaine de certains quartiers a-t-elle un impact sur le renouvellement de population des autres quartiers et des villes alentours (périurbain...)?	Habitat, Urbanisme		cf Euralille 2	
ce qui manquerait :				
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...)?	Développement Durable, Risques Urbains			
- Pollutions (sols...) des friches industrielles et situation dans la ville (proximité avec habitat...)?	Développement Durable, Risques Urbains			

- Evaluation des risques liés aux activités industrielles et aux déplacements ?	Développement Durable, Risques Urbains			
- Quartiers les plus touchés par les nuisances sonores des infrastructures de transport ?	LMCU			
- Les quartiers qui « émettent » ou subissent le plus de nuisances (émissions de CO2, déchets...) ?	Développement Durable, Risques Urbains			
- Les quartiers qui consomment le plus de ressources ?	Observatoire	définir les ressources		
- Empreinte environnementale des quartiers ?				voir étude sur l'empreinte
ce qui manquerait :				
- Seveso??				
- Espaces Verts / Biodiversité	Parcs et Jardins			
- Pollution de l'eau				
- Pollution de l'air				
- Pollution sonore				
- Pollution électromagnétique				
- Pollution Olfactive				
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	Habitat		Filocom	
- 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 »	ANRU, Politique de la Ville			
- Indicateurs sur la politique de résorption de l'habitat insalubre de la ville ?	Habitat			
- Données sur le saturnisme infantile et la plombémie selon les catégories sociales, le type d'habitat et par quartier	Risques Urbains, Santé			
- 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	ADU, Santé			
- Données corrélant l'épidémiologie avec le logement et la catégorie sociale (celle-ci jouant sur le retard dans l'accès aux soins)		impossible		
- Mesure de la pollution intérieure des logements ; Nombre d'intoxication au monoxyde de carbone par quartiers et causes de ces intoxications ?	Risques Urbains, Habitat			
- Données sur l'accès aux soins selon les catégories socio-professionnelles et les quartiers	CHR, Santé, ADU			
ce qui manquerait :				
- vétusté des logements				

- Surpopulation				
- accidents domestiques				
entretien du bâti				
services de Santé				
Alimentation et Santé				
Qualité de vie				
Précarité énergétique des ménages et action sociale				
- Statistiques sur consommation énergétique des ménages par usage (électroménager, chauffage...) et par quartiers	Développement Durable,		empreinte écologique	
- 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...)	CCAS		empreinte écologique	
- Impayés d'eau (FS eau) et de téléphone par quartiers et par catégories de population	CCAS		empreinte écologique	
- impayés et endettement des ménages par quartiers	CCAS			
- Autres : à voir avec l'observatoire				
ce qui manquerait :				
services sociaux				
Usage et consommation énergétique de la ville				
- Facture de la municipalité (eau, électricité, propreté...) par quartiers et postes (éclairage public, équipements...)	Cellule Energie GTB, Finances			
- Part du budget municipal consacré à l'entretien de la voirie des espaces publics (investissements, entretien, maintenance) par quartier	Direction Cadre de vie, Espaces Verts, Mobilier Urbain, MOCO, LMCU			
- Diagnostic énergétique des activités sur la ville (industrie, tertiaire et bureau, transport, commerce...) : est ce que cela existe ?			empreinte écologique	
- Autres : à voir avec l'observatoire				
ce qui manquerait :				
Foncier				
- Evolution des prix de l'immobilier et du foncier dans les différents quartiers, et comparaison avec d'autres villes	Habitat			
- Constituer des indicateurs de mesure de la politique foncière de la ville ?	Urbanisme, Foncier			
- Evolution du Nombre de préemptions faite par la ville de Lille.	Urbanisme, Foncier			

- 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 ?	Foncier, Habitat			
ce qui manquerait :				
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	ANRU, D. Poliautre			
- Préciser dispositifs d'aides aux particuliers et aux bailleurs pour la réhabilitation et la construction HQE. Préciser montant des aides accordées ?	ANRU, D. Poliautre			
- Autres : à voir avec l'observatoire				
Autres Indicateurs : à voir avec les services				
ce qui manquerait :				

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

Compte rendu des résultats de la recherche au colloque final du programme « politiques territoriales et développement durable » novembre 2008

CSTB
le futur en construction

Inégalités environnementales et politiques urbaines

Le cas de l'agglomération de Lille

Lydie LAIGLE

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)

3 novembre 2009Date | SERVICE OU DEPARTEMENT | PAGE 1

1. **Inégalités environnementales : un phénomène complexe**
2. **Politiques locales : de multiples difficultés pour prévenir les inégalités environnementales**
1. **Complexité**
 - Un **cumul** :
 - *d'inégalités d'accès* à la qualité du cadre de vie, aux *ressources vitales* (eau, air, nature...)
 - *d'inégalités d'exposition* aux risques, nuisances et pollutions auxquels sont soumis des populations et des territoires
 - Des dimensions sociales et environnementales souvent imbriquées
 - L'inégalité se définit autant par le processus qui la produit que par les situations qui en résultent
 - Croiser une approche de la *production urbaine* avec une approche des *inégalités* pour analyser les conditions d'action publique permettant de les traiter

Une différence de situation subie et le résultat de phénomènes :

- ségrégatifs propres aux mécanismes des marchés (foncier, immobilier....)
- sélectifs et affinitaires qui conditionnent les choix de localisation
- symboliques déterminant le rapport de l'individu à l'environnement (ce qu'il en attend...)

Comment distinguer ce qui relève des critères sociaux et environnementaux ?

- Dans certains cas, la cause sociale du phénomène est prépondérante, la manifestation du phénomène est plutôt sanitaire (ex : précarité énergétique)
- Dans d'autres cas, la cause économique et urbaine est prépondérante (valorisation du foncier dans le cadre de la ville renouvelée sur des friches, urbanisation des zones inondables...)
- Dans la majorité des cas, on note un conflit entre les dimensions sociales, économiques, urbaines et environnementales : la sensibilisation à la composante environnementale passe souvent en second par rapport à d'autres critères économiques et socio-urbains.

EX 1 : on hésite à délocaliser une usine « polluante » qui emploie 600 personnes dans une zone très touchée par le chômage

EX 2 : on n'hésite pas à urbaniser des friches polluées lorsque la demande de logement en périurbain est forte et qu'il existe une volonté politique et planificatrice de contenir l'étalement urbain.

Donner des exemples pas de même nature :

Nouveaux riches dans Loft réhabilité d'une friche polluée dont l'information sur le traitement de la pollution n'est pas forcément rendu public.

Réhabilitation de courées proches d'une usine de batterie qui émet du plomb : quartiers d'accès à la propriété qui bénéficie d'un réaménagement urbain de qualité, alors que les habitants cultivent leurs jardinets (poussières de plomb)

La délocalisation d'une école proche d'une usine polluante n'est pas facile lorsqu'on manque de terrain constructible pour reconstruire l'école ailleurs.

2. Politiques publiques, de multiples difficultés pour prévenir les inégalités environnementales : contexte

Des politiques publiques qui évoluent :

- Dans leur philosophie et contenu d'intervention
- Sous l'influence du transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales
- Par une territorialisation de l'action publique
- ➔ Collectivités territoriales ont-elles les moyens d'assumer leurs nouvelles responsabilités (hypothèse) ?

2. Des politiques publiques qui évoluent :

- *dans leur philosophie et contenu d'intervention :*

. prise en compte plus importante de la préoccupation environnementale se traduit par recours plus important au droit et à la philosophie anglo-saxonne dans l'intervention publique

. aux fondements de l'intervention publique républicaine (prônant une logique corrective de l'action publique) s'ajoute notamment par le biais des politiques européennes une logique d'action publique luttant contre l'injustice environnementale et aussi s'inscrivant dans une logique compensatrice des dommages (notion d'équité et de responsabilité environnementale que l'on retrouve dans les principes pollueur-payeur et de précaution): logique compensatrice des atteintes portées à l'environnement, des dommages engendrés et des préjudices subis.

- *sous l'influence du transfert de compétences entre niveaux de collectivités :*

. L'Etat se désengage d'un certain nombre de fonction d'évaluation environnementale et sociale pour se centrer sur des fonctions législatives et de contrôle

. Les collectivités territoriales se trouvent responsabilisées sur des questions sociétales : lutte contre les disparités territoriales, les risques environnementaux et sanitaires, les inégalités socio-urbaines... l'énergie et le changement climatique

- Cette évolution conduit à *penser différemment la territorialisation des politiques publiques.*

Celles-ci doivent relever de nouveaux défis :

. Comment intervenir sur la *singularité* des problèmes qui émanent de territoires (aux dynamiques spécifiques mais interdépendantes) et des inégalités (qui touchent les individus), à partir de politiques territoriales « globales » « stratégiques » qui proposent aussi des solutions d'accompagnement adaptées aux inégalités spécifiques persistantes ?

. Comment coordonner l'action publique entre ses différents domaines et niveaux d'intervention et ses logiques d'action qui dorénavant s'entrecroisent ? EX : faire appliquer le droit pollueur-payeur à l'échelle d'une intercommunalité n'est pas aisé !

. Comment l'action publique peut-elle jouer un rôle de défense du principe d'intérêt général au sein des conflictualités entre acteurs publics-privés, communaux et intercommunaux ?

- Hypothèse : Cette évolution de l'action publique responsabilise les collectivités sur le volet environnemental des politiques de DUD, alors que celles-ci ne sont pas encore suffisamment armées pour y faire face. Il en découlerait une insuffisante prise en compte des inégalités environnementales, de leur traitement et de leur prévention, dans les politiques urbaines.

2. Des politiques locales : de multiples difficultés pour prévenir les inégalités environnementales

- Des politiques locales sectorisées : urbaines, de l'habitat, de l'environnement...
- Des problèmes d'inégalités environnementales situés à l'entrecroisement de plusieurs politiques : précarité énergétique, régénération urbaine de friches polluées...
- Un phénomène complexe qui ne peut se satisfaire de politiques et de domaines professionnels spécialisés
- Les politiques locales de lutte contre ces inégalités impliquent de mettre en évidence:
 - Des **corrélations de problèmes** et des **effets de cumul** qui se concentrent sur certains territoires et populations
 - Des **dynamiques de développement des territoires** (vulnérabilité/attractivité / dégradation) dans le temps et l'espace
 - Des **logiques d'action et des conflits d'acteurs** : publics-privés, intercommunaux-communaux...

Les thématiques par lesquelles les inégalités environnementales peuvent être traitées (régénération urbaine des sites et sols pollués, précarité énergétique...) sont souvent à l'entrecroisement de plusieurs politiques publiques et mobilisent des acteurs institutionnels (DRIRE...) et professionnels () distincts.

Le rôle que peut jouer l'action publique dans la réduction des inégalités écologiques :

- Elle peut légiférer sur de nouveaux droits et devoirs visant à limiter les injustices environnementales.
- Elle peut aussi corriger des mécanismes ségrégatifs dans l'accès à l'urbanité et à la qualité de vie.
- Elle peut enfin contrecarrer et compenser des mécanismes inégalitaires dans la production du cadre de vie.

➔ C'est pourquoi l'étude des inégalités doit être complétée par l'analyse des dynamiques de développement des territoires (de leur valorisation ou dévalorisation, de leur attractivité ou dégradation...) et des logiques d'acteurs qui les sous-tendent.

L'analyse des modes de développement des territoires, notamment des vulnérabilités qu'ils engendrent illustrent le contexte et la dynamique territoriale dans lesquels de telles inégalités peuvent être renforcées ou limitées.

Ces approches de la vulnérabilité mettent en évidence des effets en chaîne ou des *phénomènes de couplage entre ce qui constitue les ressorts d'attractivité ou de dynamisme d'un territoire, et ses facteurs de dégradation et de développement inégal*¹⁷. Ce sont parfois les facteurs considérés un temps comme source de dynamisme et de vitalité économique, qui peuvent s'avérer être les plus dommageables dans le temps pour l'environnement et la qualité de vie.

Deux études de cas :

- **La ville de Lille et ses politiques**
- **La régénération urbaine des friches sur le territoire de l'intercommunalité (LMCU)**

Les thématiques par lesquelles les inégalités environnementales peuvent être traitées (régénération urbaine des sites et sols pollués, précarité énergétique...) sont souvent à l'entrecroisement de plusieurs politiques publiques et mobilisent des acteurs institutionnels (DRIRE...) et professionnels () distincts.

Le rôle que peut jouer l'action publique dans la réduction des inégalités écologiques :

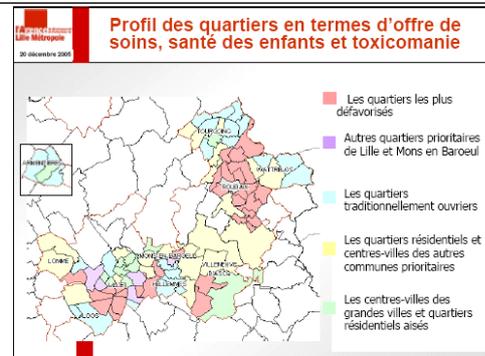
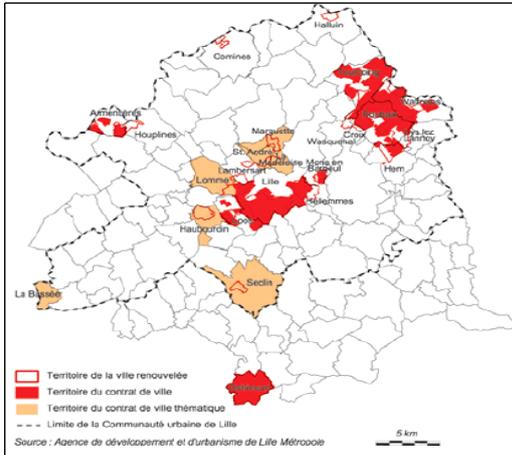
- Elle peut légiférer sur de nouveaux droits et devoirs visant à limiter les injustices environnementales.
- Elle peut aussi corriger des mécanismes ségrégatifs dans l'accès à l'urbanité et à la qualité de vie.
- Elle peut enfin contrecarrer et compenser des mécanismes inégalitaires dans la production du cadre de vie.

➔ C'est pourquoi l'étude des inégalités doit être complétée par l'analyse des dynamiques de développement des territoires (de leur valorisation ou dévalorisation, de leur attractivité ou dégradation...) et des logiques d'acteurs qui les sous-tendent.

L'analyse des modes de développement des territoires, notamment des vulnérabilités qu'ils engendrent illustrent le contexte et la dynamique territoriale dans lesquels de telles inégalités peuvent être renforcées ou limitées.

Ces approches de la vulnérabilité mettent en évidence des effets en chaîne ou des *phénomènes de couplage entre ce qui constitue les ressorts d'attractivité ou de dynamisme d'un territoire, et ses facteurs de dégradation et de développement inégal*¹⁷. Ce sont parfois les facteurs considérés un temps comme source de dynamisme et de vitalité économique, qui peuvent s'avérer être les plus dommageables dans le temps pour l'environnement et la qualité de vie.

Santé: Si l'impact de l'environnement urbain sur la santé dépend des modes de vie et de l'accès aux soins, on constate de grandes disparités d'exposition: NP-Calais: 15 % des enfants confrontés au risque de saturnisme (lié à hab-ind), 11 % souffre d'asthme (humidité), 15 % atteint de bronchiolites (pollution de l'air due au trafic)



Ex: Affections bronchites

Dans la couronne Sud de Lille (rose) 20 % des enfants touchés de moins de 6 ans, alors que dans le reste 15 %

4 PB: Proximité des sites industriels + logements inconfortables + modes de chauffage + réseau autoroutier

1) Risque industriel → saturnisme

Les risques de saturnisme 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.

24 % parmi les enfants résidant à moins de 1 km du site.

31 % chez les enfants d'Evin-Malmaison (la commune la plus proche). Ce qui entraîne des troubles du développement psychomoteur ou intellectuel et des troubles du comportement chez l'enfant

2) Trafic automobile → asthme et maladies respiratoires

Particules fines émises par l'industrie et les moteurs diesel (liés au trafic routier de transit)

Le taux d'asthmatique est le plus élevé à Lille Sud : 17% dans le secteur autoroutier

3) Logement inconfortable → type de chauffage → décès par intox au CO2

36 % des intox due au chauffage au charbon

34 % à des chaudières défectueuses

5 % à des poêles à pétrole

4) Quartiers ouvriers → 60% des logements construits avant 1948 → 50 %

de propriétaires à faibles revenus → risque de saturnisme redoublé par industrie

Des effets de cumul entre le développement urbain et

- Trajectoires résidentielles
- Recomposition sociale des quartiers
- Potentialités inégales d'accès à l'urbanité et à l'emploi
- Dégradation ou protection environnementale
- Conditions de vie et la santé

Des « effets de cumul » spécifiques aux dynamiques de développement des territoires

- Les quartiers faubouriens
- Les quartiers d'habitat social
- Les quartiers centraux en réhabilitation
- Les quartiers en friches

Des « effets de cumul » spécifiques aux territoires et populations qui y vivent

- **Quartiers faubouriens** (ex : Fives)
 - Structure urbaine dense et mixte
 - Propriétaires occupants socialement précarisés (50 %)
 - Habitat ouvrier faiblement réhabilité (avant 1948)
 - Héritage urbain marqué par pollution (eau, sol, air) liée au passé industriel
 - Logement énergivore + précarité énergétique + risque santé lié à l'habitat (saturnisme et bronches) et à l'héritage industriel
 - IE : couplage habitat dégradé, précarité des propriétaires, dégradation environnementale
- **Quartiers d'habitat social** (ex : Lille Sud)
 - Coupure urbaine réduisant l'accès à urbanité (équipements, services, emplois, soins...) espaces publics délaissés, vides urbains, mono-fonctionnalité
 - Locataires captifs et précaires, faible choix de mobilité résidentielle
 - Relégation socio-urbaine et difficultés d'insertion sociale et professionnelle
 - IE : sur-occupation, proximité sites polluants et trafic transit, troubles du sommeil et faible accès aux soins non remboursés des enfants (dents, lunettes...)

Des inégalités propres à l'héritage et aux dynamiques de développement des territoires

Quartiers faubouriens : habitat ancien de faible qualité et très énergivore, à fort impact sur santé (saturnisme lié avt 1948 et bronches liées l'humidité), dont le coût de réhabilitation est très important, parc social de fait accueillant locataires et propriétaires en grande précarité et fragilité, risque de dégradation et d'insalubrité

Quartiers d'habitat social : coupure urbaine limitant l'accès à l'urbanité, marquage social et territorial, faible offre de services et d'emplois de qualité, des locataires captifs, relégation limitant l'intégration urbaine et paupérisation limitant l'accès aux soins

Des « effets de cumul » spécifiques aux territoires et populations qui y vivent

- Quartiers centraux en réhabilitation

- Fort renouvellement de la population par « gentrification » suite à réhabilitation
- Risque de spéculation foncière et d'exclusion des classes populaires des centres urbains requalifiés + poches de pauvreté dans la ville (interstices urbains)
- Risque sur qualité de la réhabilitation, et la mixité sociale et des fonctions

- Quartiers en Friches

- Cessation d'activité en zone dense : enjeu d'attractivité, de requalification urbaine et de reconquête de la ville sur elle-même ; ouvrir un quartier sur le reste de la ville
- Opportunité de réintroduire de la nature en ville, de l'habitat social et des zones mixtes sur le plan social (classes moyennes) et fonctionnel (projet d'envergure), et de réduire l'étalement urbain
- Mais risque lié à l'enjeu foncier économique et à l'enjeu patrimonial (attachement des habitants peu traité)
- Et risque relatif au niveau de dépollution selon l'usage futur du site et au jeu d'acteurs public-privé investis dans la définition du programme de régénération

Le quartier en cours de réhabilitation: *entre sélectivité et relégation, pression environnementale (air, imperméabilisation du sol, changement climatique effet de serre, insuffisante protection des espaces verts, consommation de ressources)*

Le quartier en friche :

- *une reconquête des friches urbaines à fort enjeu de DD mais dont la responsabilité environnementale et le risque sanitaire sont faiblement partagés et anticipés (pollution des sols, de l'eau et de l'air);*
- *pose la question de la régulation publique de la régénération urbaine impulsée par le privé*

Du point de vue de l'héritage, la présence d'une friche a une image négative par son impact sur le paysage urbain dégradé et ségrégué. Elle a un effet négatif sur la revitalisation urbaine et peut déprécier l'ensemble d'un quartier. Son emprise limite généralement l'accessibilité et l'interconnexion urbaines : elle pose la question de l'accès à l'urbanité (réseaux, équipements, services, emplois...) et à la qualité de vie pour des habitants résidants aux abords d'une friche. De plus, celle-ci peut engendrer des problèmes de pollution, créer des nuisances pour les usagers, pouvant aller jusqu'au risque (risque sanitaire, risque lié aux sols pollués, risque d'accident du à la faible sécurisation des lieux et à l'entreposage de matières dangereuses...). En outre, elle renvoie aux problèmes sociaux, entre autres liés au chômage, conséquence directe de la cessation d'activité. De plus, elle pose la question de l'aspect socio-patrimonial : attachement des habitants, des anciens salariés et usagers de la friche qui la définissent comme un des éléments d'identité territoriale. La réserve foncière d'une friche étant souvent très importante et celle-ci étant la plupart du temps située en zone urbaine dense, sa reconversion constitue un enjeu économique, d'attractivité et de reconquête de la ville sur elle-même. Elle constitue une opportunité de réaffectation du foncier à des finalités d'intérêt général : réintroduire de la nature en ville, de l'habitat social et mixte en centre urbain, engager une procédure publique et concertée de dépollution... La reconversion de la friche peut aussi servir à l'implantation de projets exemplaires (grands équipements culturels et sportifs...) et changer l'image de la ville. En outre, la régénération en zones déjà urbanisées permet de limiter l'expansion urbaine et la consommation d'espaces périurbains, de requalifier des zones centrales dans l'objectif de les dédier aux classes moyennes réduisant ainsi leur attrait pour le périurbain.

1. Ville : un projet urbain *territorialisé* et *articulé* entre quartiers anciens et quartiers d'habitat social
 2. Intercommunalité : une politique de la « ville renouvelée » *articulant régénération urbaine et politique de la ville* sur des territoires déqualifiés sur le plan social, urbain et économique (30%)
- Une politique urbaine à l'interface de l'aménagement, du développement économique, de l'habitat et de la protection environnementale

Le projet urbain de la ville de Lille :

- Requalification urbaine soutenant une revitalisation économique, un désenclavement des quartiers, un mixité sociale et des fonctions urbaines
- Rééquilibrage offre d'habitat social/privé
- Organisation des parcours résidentiels entre quartiers et accompagnement social
- Créer des pôles d'interconnexion (Euralille 2), de développement économique et d'équipements
- Requalification espaces publics et voirie, réhabilitation patrimoniale pour attirer primo-accédants
- Reconfiguration réseaux d'assainissement et bassin d'orage

1. **corrélations ou un cumul de problèmes spécifiques auxquels l'action publique se doit d'apporter des réponses adaptées, mais cohérentes entre elles.**

politique de l'habitat :

- A Lille Sud, cette politique vise à limiter le nombre de logements sociaux pour favoriser l'accession libre et sociale,
- Fives, celle-ci vise à accroître la proportion d'habitat social.
- D'où un rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux.

2. Mais sans toujours tenir compte des nuisances urbaines et des risques environnementaux à l'échelle de la ville et de l'agglomération:

Croissance du trafic automobile, du nombre de déplacements quotidiens (3,9) et allongement des trajets quotidiens les plus polluants (moteur froid) à cause de la périurbanisation

Peu d'évaluation de l'écosystème urbain: croisement entre pollutions (sonores, air, eau, sols...), fonctionnement urbain, impact environnemental aux différentes échelles, problèmes sociaux et risques sanitaires (PRASE peu sur urbain)

En 2006, 56 % des déplacements se font en voiture, 31 % à pied et 9,4 % en transport en commun.

3. **Opérations d'habitat et de quartier durable visant maîtrise des charges, gestion durable de l'eau, énergies renouvelables, traitements des déchets, sensibilisation citoyenne à l'environnement (démarches Agenda 21)**

Mais faible prise en compte des impacts sociaux et environnementaux de l'évolution des modes de vie et de déplacement

Des mesures d'accompagnement :

- Intervention foncière de la collectivité
- Suivi social et sanitaire des familles
- Prévention de la précarité énergétique
- Cofinancement des opérations de rénovation urbaine
- Cahiers de recommandations « sociales et environnementales » en vue de contractualiser avec organismes d'habitat et promoteurs privés
- Concertation et information sur risque environnemental et sanitaire
- Création d'un comité d'acteurs DD « citoyens, professionnels, exploitants, publics » en 2006 pour initier démarches transversales

1. corrélations ou un cumul de problèmes spécifiques auxquels l'action publique se doit d'apporter des réponses adaptées, mais cohérentes entre elles.

politique de l'habitat :

- A Lille Sud, cette politique vise à limiter le nombre de logements sociaux pour favoriser l'accès libre et sociale,
- Fives, celle-ci vise à accroître la proportion d'habitat social.
- D'où un rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux.

2. Mais sans toujours tenir compte des nuisances urbaines et des risques environnementaux à l'échelle de la ville et de l'agglomération:

Croissance du trafic automobile, du nombre de déplacements quotidiens (3,9) et allongement des trajets quotidiens les plus polluants (moteur froid) à cause de la périurbanisation

Peu d'évaluation de l'écosystème urbain: croisement entre pollutions (sonores, air, eau, sols...), fonctionnement urbain, impact environnemental aux différentes échelles, problèmes sociaux et risques sanitaires (PRASE peu sur urbain)

En 2006, 56 % des déplacements se font en voiture, 31 % à pied et 9,4 % en transport en commun.

3. Opérations d'habitat et de quartier durable visant maîtrise des charges, gestion durable de l'eau, énergies renouvelables, traitements des déchets, sensibilisation citoyenne à l'environnement (démarches Agenda 21)

Mais faible prise en compte des impacts sociaux et environnementaux de l'évolution des modes de vie et de déplacement

- Bâtir une politique globale qui réponde à des enjeux territorialisés spécifiques
- Organiser la transversalité de l'action publique locale sur des problèmes corrélés identifiés comme prioritaires
- Dialogue entre les services de la ville (urbanisme, habitat, action sociale, DD...), de l'intercommunalité (urbanisme, éco, transport...), départementaux (santé, FSL...).
- Définir un mode d'intervention publique fondé sur la complémentarité et le bouclage entre : prescriptions réglementaires, planification, contractualisation, incitation, sensibilisation et participation citoyenne

Des dynamiques d'acteurs qui se cristallisent autour de trois enjeux principaux :

- **Pollution et risque environnemental** : l'évaluation de la dépollution, son coût et les risques qu'elle engendre
- **Foncier** : Le changement d'usage et d'occupation du sol
- **L'implication du secteur privé** dans la régénération des friches : risques et opportunités

La recherche révèle que les changements législatifs visant une protection environnementale, parce qu'ils succèdent à des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, peuvent créer des confrontations d'acteurs à l'échelle locale préjudiciables à l'objectif visé. En effet, la loi Bachelot instaure un cadre normatif contraignant sur l'application du principe de pollueur-payeur et celui de précaution. Toutefois, les services de l'Etat (notamment la DRIRE) se désengageant de l'évaluation du niveau de pollution pour se concentrer sur leurs activités de police (contrôle de la procédure de dépollution et non de son contenu), le type de dépollution à réaliser dépend de la confrontation entre des acteurs locaux aux intérêts divergents : exploitant, maire, intercommunalité. En fait, le niveau de dépollution est dépendant du changement d'usage ou d'occupation du sol sur le site de la friche : une friche destinée à un usage résidentiel ou sensible demandera un niveau de dépollution plus important. Dans la mesure où c'est l'ancien exploitant, le vendeur de la friche, qui doit dorénavant payer la dépollution, il fixera son prix de vente en fonction du coût estimé de la dépollution et de l'usage futur du site qui reste conditionné par le zonage au PLU (Plan Local – Intercommunal d'Urbanisme). Or c'est l'intercommunalité qui a dorénavant le pouvoir de modifier le PLU et qui est tenue responsable des conséquences (urbaines, environnementales, sanitaires...) de ce changement. L'intercommunalité peut être tenue juridiquement responsable de la dépollution réalisée par l'exploitant, tandis qu'elle n'a pas toujours les compétences et les moyens pour contrôler cette dépollution. L'évaluation et le traitement de la pollution devient donc un élément de confrontation entre l'exploitant et l'intercommunalité, sans que le partage des responsabilités sur le rôle et l'intervention de chacun soit explicitement énoncée dans la loi. L'application de la loi Bachelot s'opère ainsi au sein d'un jeu d'acteurs dont l'impact de la décision sur la dépollution n'est pas strictement couvert sur le plan du partage des responsabilités, ce qui va à l'encontre de l'objectif initial de cette loi.

Outre la pollution-dépollution, les risques sont renforcés par les dynamiques d'acteurs qui s'organisent autour des deux autres enjeux majeurs de la régénération : le rachat et le changement d'usage du site, l'articulation public-privé qui va conditionner le programme de régénération.

Sur des sites considérés comme urgents à reconvertir en raison d'une précarité socio-économique et d'une déqualification urbaine, les ententes entre acteurs peuvent conduire à une alliance entre les Maires et le secteur privé, afin d'éviter une procédure longue et coûteuse mise en oeuvre par l'intercommunalité et l'établissement public foncier, surtout en cas d'usage sensible. Si le privé rachète le site, la régénération peut être plus rapide, mais les exigences sociales et environnementales seront moins fortes, le coût de la dépollution⁷⁷ et/ou de la qualité environnementale sera répercuté sur les futurs acquéreurs (ménages...) d'où un surenchérissement et une gentrification.

- **Difficulté à appliquer la loi Bachelot car double responsabilité sur niveau de dépollution (exploitant et collectivité) non clarifiée dans la loi**
- **Difficulté liée au portage foncier public-privé du projet de régénération : comment concilier enjeux socio-urbains et environnementaux ?**
- **Une difficulté pour l'action publique : réguler l'implication du privé pour appliquer une politique intercommunale**
- **Le risque d'une régénération urbaine à deux vitesses**
- **Des ententes Municipalité – privé risquées pour les Maires**
- **Résultats majeurs**

Difficulté à appliquer la loi Bachelot car double responsabilité sur niveau de dépollution (exploitant et collectivité) non clarifiée dans la loi

- Un exploitant qui doit dépolluer avant de vendre
- Un niveau de dépollution fonction du changement d'usage du site (usage résidentiel ou sensible...)
- Une intercommunalité qui autorise le changement d'usage (par PLU) et donc ...
- qui peut être tenue responsable des risques sanitaires générés par une dépollution insuffisante de l'exploitant
- Elle n'a pas toujours les moyens de contrôler si la dépollution est en adéquation avec ce changement (avant **DRIRE**)

Difficulté liée au portage foncier public-privé du projet de régénération : comment concilier enjeux socio-urbains et environnementaux ?

- Si **EPF rachète le site**, visées sociales et environnementales de la régénération, mais longue et coûteuse
 - D'où risque de dévalorisation urbaine du quartier...et difficulté à le reconverter en usage mixte activités-logt, alors que la dépollution réalisée le permet
 - Sur sites **urgents** à reconverter, alliance entre Maire et acteurs privés
 - Si **privé rachète site**, coût de dépollution répercuté sur futurs acquéreurs d'où surenchérissement et gentrification
- ➔ Portage foncier conditionne niveau de dépollution, caractéristique du projet et risques de reproduction des inégalités écologiques

Une difficulté pour l'action publique : réguler l'implication du privé pour appliquer une politique intercommunale

- Si Maire veut reconverter rapidement un site, il demande à l'intercommunalité un changement au PLU pour attirer les investisseurs potentiels
 - Si interco autorise « zone mixte » avant la cessation d'activité, elle perd son pouvoir de négociation sur contenu du programme
 - Celui-ci est décidé entre maire (permis de construire) et opérateur privé
 - D'où une régénération au coup par coup selon ententes Maire – privé
- ➔ L'intercommunalité ne peut pas appliquer une stratégie territoriale « friche » réduisant les inégalités environnementales

Le risque d'une régénération urbaine à deux vitesses

- Veille foncière et économique du privé : il rachète les sites en milieu dense les plus attractifs
 - LMCU pas moyens équivalents : prend en charge les sites orphelins ou les plus difficiles à reconverter et très pollués
- ➔ Friches attractives sont régénérées par le privé qui n'applique pas les mêmes objectifs de mixité sociale et de protection environnementale d'où un risque sur la qualité des opérations en milieu urbain dense

Des ententes Municipalité – privé risquées pour les Maires

- La circulaire de 2006 fait porter au Maire le devoir de précaution : il est responsable « des risques éventuels liés à certains terrains »
- Or le Maire n'a pas toujours des services suffisamment compétents pour évaluer le risque encouru sur la santé des personnes
- D'où l'enjeu d'une coopération Maire – LMCU, afin de renforcer leur expertise environnementale et leur pouvoir d'orientation sur les projets de régénération urbaine

Résultats majeurs

- Intercommunalité impliquée dans gestion du risque environnemental, sans moyen suffisant pour l'évaluer et faire appliquer principes précaution et pollueur-payeur (hypothèse)
- Cela implique des dispositifs contractuels PPP incluant des clauses de responsabilités complétant la loi
- Faire de la modification du PLU : un élément de négociation sur les objectifs et la qualité du programme, et sur des prescriptions visant à réduire les inégalités environnementales
- Une plus grande implication des interco. dans portage politique et négociation amont avec Maires incluant des arbitrages entre objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la régénération