



**Conseil général des ponts
et chaussées**
Le vice-président

**Inspection générale
de l'environnement**
Le chef du service

11 mai 2005

Note pour monsieur le ministre de l'écologie et du développement durable

Objet : lutte contre les inégalités écologiques

Par lettre du 28 mai 2004, vous avez chargé le conseil général des Ponts et Chaussées et l'inspection générale de l'environnement de mettre en place une mission conjointe destinée à établir l'état des connaissances en matière d'inégalités écologiques et l'évaluation des apports des politiques environnementales pour lutter contre ces inégalités. Nous avons confié cette mission à mesdames Wanda Diebolt et Annick Hélias de l'IGE et messieurs Dominique Bidou et Georges Crépey du CGPC.

La pertinence du concept d'inégalités écologiques apparaît d'emblée lorsqu'on l'applique à l'échelle du monde ; en revanche, cette notion est plus difficile à cerner pour notre pays ; en l'absence de définition construite hormis des travaux impulsés par le PUCA, la difficulté pour les interlocuteurs de la mission à percevoir la signification de cette expression, son inexistence comme objectif de l'action publique, ne favorisent pas à première vue l'utilisation de cette notion. De plus, il est apparu clairement 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.

Cependant, face aux enjeux que représente cette problématique, la mission n'a pas souhaité s'arrêter à ce constat.

La mission a défini les inégalités écologiques en milieu urbain comme des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain, en limitant l'acception de ce terme au champ d'action du MEDD. Elle s'est donc intéressée aux inégalités de situation des habitants des villes face à l'accès aux services publics de l'environnement et à la nature, face à l'exposition aux risques, aux nuisances et aux pollutions, et par rapport à l'intégration plus ou moins grande des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines. Il est apparu alors que ce concept d'inégalités est intéressant à un double titre :

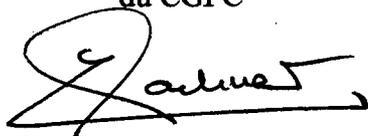
- il oblige à porter l'attention sur les populations concernées par la différence de qualité des services publics environnementaux ou l'existence d'un risque sur un territoire précis, alors que les données du système d'information environnemental ne fournissent généralement pas de renseignement sur ces populations,
- il permet de développer la connaissance des impacts sociaux des politiques environnementales, peu développée jusqu'à présent, et ainsi de mesurer de façon plus adaptée leur efficacité en faveur des populations concernées.

La mission a pu également constater la faible intégration des préoccupations environnementales dans les politiques de la ville, dont l'objectif prioritaire reste ciblé sur la lutte contre les inégalités sociales : l'absence d'une approche opérationnelle des inégalités écologiques y contribue certainement. C'est pourtant par leur croisement que les mécanismes de cumul des inégalités urbaines peuvent être mis en évidence. La non prise en compte de la dimension environnementale joue un rôle important dans les processus de ségrégation spatiale. La réduction des inégalités écologiques, en contribuant à l'amélioration de la qualité environnementale du cadre de vie urbain, constitue un volet incontournable de la politique de lutte contre les inégalités urbaines et constitue un élément de réussite de l'objectif de mixité sociale et de cohésion nationale.

La définition d'un programme d'intervention coordonné avec celui de la politique de la ville permettrait au MEDD d'atténuer sa relative marginalisation au sein de cette politique nationale majeure, d'ancrer celle-ci dans le développement durable, de faciliter au niveau des agglomérations la déclinaison de ses plans nationaux (climat, atmosphère, bruit, santé environnement...) et d'anticiper l'application d'une future directive communautaire sur l'environnement urbain.

Nous vous transmettons leur rapport et vous proposons une liste de diffusion. Ce rapport, a vocation à être public après que vous aurez pu le valoriser dans un contexte interministériel.

Le vice-président
du CGPC



Le chef du service
de l'IGE

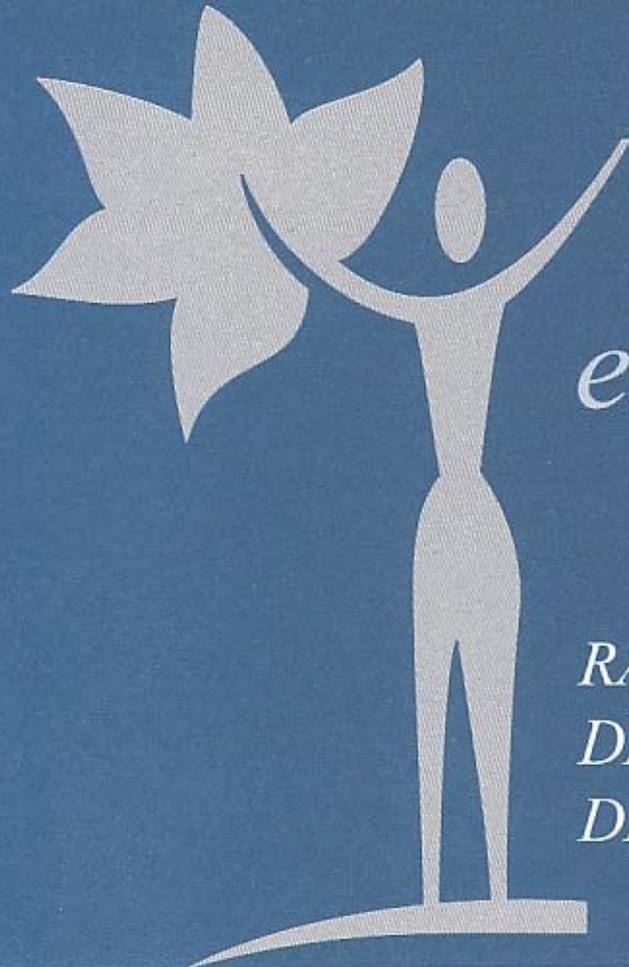


Liste de diffusion du rapport

N° IGE/04/022

N° CGPC 2004-0116-01

Ministre	1 ex
Cabinet (P. Luciani)	1 ex
DIDD	2 ex
D4E	3 ex
DE	1 ex
DPPR	1 ex
DNP	1 ex
IFEN	2 ex
IFORE	1 ex
DGUHC	1 ex
Collège des DIREN	2 ex
Auteurs (chacun)	1 ex
Chef service IGE	1 ex
Documentation IGE	5 ex
Vice-Président du CGPC	1 ex
Président de la 4 ^{ème} section	1 ex
CGPC (bureau des rapports)	5 ex



*ministère
de l'écologie
et du développement
durable*

*RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT*

IGE/04/022

27 avril 2005

Les inégalités écologiques en milieu urbain

par

Wanda DIEBOLT
Annick HELIAS

membres de l'Inspection générale de l'environnement

Dominique BIDO
Georges CREPEY

membres du Conseil général des ponts et chaussées



SOMMAIRE

RESUME DU RAPPORT	1
TABLEAU DES PRINCIPALES PRECONISATIONS	3
OBJET DE LA MISSION	4
1. UN CONCEPT A CLARIFIER	6
1.1 Peu d'approches construites	6
1.1.1 Les approches spontanées	6
1.1.1.1 dans les enquêtes d'opinion	6
1.1.1.2 dans les palmarès des villes	7
1.1.2 Les références institutionnelles	8
1.1.2.1 dans les travaux internationaux et communautaires	8
1.1.2.2 dans la stratégie nationale du développement durable	9
1.1.2.3 dans les politiques urbaines des collectivités locales	9
1.2 Une tentative de clarification	10
1.2.1 Une contribution bienvenue : les quatre approches du CSTB	11
1.2.2 Le point de vue adopté par la mission	11
2. UNE ABSENCE DE CROISEMENT ENTRE INEGALITES ECOLOGIQUES ET INEGALITES SOCIALES	13
2.1 Les politiques environnementales peuvent aller à l'encontre des politiques sociales	13
2.2 Un essai d'analyse des effets cumulatifs	14
2.2.1 Des mécanismes de cumul évidents qui restent à approfondir	14
2.2.2 Quelques exemples	15
2.2.2.1 la pollution atmosphérique	15
2.2.2.2 l'exposition au bruit	15
2.2.2.3 l'exposition aux risques	16
2.2.2.4 les aspects paysagers du cadre de vie urbain	17
3. UN OBJECTIF INCONNU DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET URBAINES	19
3.1 Une contribution implicite des politiques environnementales	19
3.1.1 Mais des objectifs rarement formulés en termes d'inégalités écologiques	19
3.1.1.1 pour l'accès aux services publics de l'environnement et à la nature	20
3.1.1.2 Pour l'exposition des populations aux risques, pollutions et nuisances	21
3.1.2 ... Et donc des résultats non mesurés	22
3.1.2.1 la méconnaissance des populations concernées	22
3.1.2.2 un dispositif de connaissance qui reste à construire	22
3.1.2.3 d'où l'impossibilité actuelle de définir des indicateurs fiables	24
3.1.2.4 Les axes de réflexion de la D4E et de l'IFEN	24
3.2 Des politiques urbaines qui n'intègrent l'environnement qu'à la marge	26
3.2.1 Les enseignements des chartes urbaines pour l'environnement	26
3.2.2 Les enseignements des politiques urbaines	28
3.2.2.1 une insuffisante préoccupation de l'environnement	28
3.2.2.2 des outils de connaissance des inégalités urbaines qui restent à compléter	31
3.2.3 Un instrument d'intégration peu utilisé : l'agenda 21	34

4.	LES PRECONISATIONS -----	37
4.1	clarifier le champ de l'écologie urbaine et le concept d'inégalités écologiques --	38
4.2	fournir des outils méthodologiques permettant de donner à ce concept un contenu opérationnel -----	38
4.3	renforcer le travail ministériel et interministériel sur la thématique urbaine ---	39
4.4	promouvoir les « agendas 21 locaux » comme démarche intégratrice des politiques de lutte contre les inégalités urbaines, notamment écologiques -----	41

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Références bibliographiques

Annexe 4 : Analyse des quatre approches des inégalités écologiques d'après l'étude du CSTB

Annexe 5 : Analyse de la contribution des politiques environnementales à la réduction des inégalités environnementales en milieu urbain

Annexe 6 : Fondamentaux sur les constituants de la ville et développement durable

Annexe 7 : L'agenda 21 local : la « marque » du développement durable

Annexe 8 : Une carte d'illustration des inégalités écologiques en milieu urbain

Résumé du rapport

Ce rapport s'est efforcé de défricher le contenu de la notion d'inégalités écologiques et de discerner si elle pouvait constituer une approche intéressante pour les politiques du MEDD.

La pertinence du concept d'inégalités écologiques 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 un hémisphère ou un autre, 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 disparités entre zones urbaines, n'allait pas de soi. L'absence de définition construite hors la tentative du Centre scientifique et technique du bâtiment¹, la difficulté pour nos interlocuteurs à percevoir la signification de cette expression, son inexistence comme objectif de l'action publique, ne plaident pas en faveur de l'utilisation de cette notion dans les politiques du MEDD. De plus, il est apparu clairement que c'est par le biais de la réduction des inégalités sociales que les pouvoirs publics français² s'efforcent avant tout de s'attaquer aux inégalités de toute nature.

Pour notre part, nous avons défini les inégalités écologiques en milieu urbain comme des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain, en limitant l'acceptation de ce terme au champ d'action du MEDD.

Ainsi nous sommes-nous intéressés aux inégalités de situation des urbains face à l'accès aux services publics de l'environnement et à la nature, face à l'exposition aux risques, aux nuisances et aux pollutions, et par rapport à l'intégration plus ou moins grande des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines.

Nous avons ainsi pu démontrer que ce concept est intéressant à un double titre :

- il oblige à porter l'attention sur les populations concernées par la différence de qualité des services publics environnementaux ou l'existence d'un risque sur un territoire précis, alors que les données du système d'information environnemental ne fournissent généralement pas de renseignement sur ces populations,
- il permet de développer la connaissance des impacts sociaux des politiques environnementales, peu développée jusqu'à présent, et ainsi de mesurer de façon plus adaptée leur efficacité en faveur des populations concernées.

C'est donc à une nouvelle approche des politiques environnementales, qui viendrait enrichir l'approche traditionnelle axée sur les ressources et milieux naturels, que l'utilisation de ce concept invite, en mettant l'humain au centre de ces politiques et en s'inscrivant résolument dans une perspective de développement durable.

¹ En réponse à un appel d'offre du PUCA.

² Ce n'est pas le cas dans un pays comme l'Allemagne (Cf. travaux du CSTB).

Nous avons pu également constater la faible intégration des préoccupations environnementales dans les politiques de la ville dont l'objectif prioritaire reste ciblé sur la lutte contre les inégalités sociales : l'absence d'une approche opérationnelle des inégalités écologiques y contribue certainement. C'est pourtant par leur croisement que les mécanismes de cumul des inégalités urbaines peuvent être mis en évidence. Il nous est apparu en effet que la non prise en compte de la dimension environnementale joue un rôle important dans les processus de ségrégation spatiale. La réduction des inégalités écologiques, en contribuant à l'amélioration de la qualité environnementale du cadre de vie urbain, constitue un volet incontournable de la politique de lutte contre les inégalités urbaines et représente un élément de réussite de l'objectif de mixité sociale et de cohésion nationale.

La définition d'un programme d'intervention coordonné avec celui de la politique de la ville permettrait au MEDD d'atténuer sa relative marginalisation au sein de cette politique nationale majeure, d'ancrer celle-ci dans le développement durable, de faciliter au niveau des agglomérations la déclinaison de ses plans nationaux (climat, atmosphère, bruit, santé-environnement...) et d'anticiper l'application d'une future directive communautaire sur l'environnement urbain.

Tableau des principales préconisations

N°	Préconisations	Services concernés
1	Clarifier le champ de l'écologie urbaine et le concept d'inégalités écologiques : <ul style="list-style-type: none"> - en leur donnant une « définition ministérielle » - en vulgarisant ces définitions auprès des acteurs de la ville 	D4E, pilote en liaison avec l'IFEN
2	Fournir des outils méthodologiques permettant de donner à ce concept un contenu opérationnel : <ul style="list-style-type: none"> - en mettant en place un programme d'inventaire et d'analyse des inégalités écologiques (avec fixation d'un échéancier par thème) - en établissant une grille officielle d'identification des différentes composantes de l'environnement urbain (référentiel opérationnel) - en soutenant la création d'observatoires de l'environnement urbain et leur mise en réseau avec les autres observatoires urbains existants - en lançant un programme de recherches-actions sur les outils d'évaluation des impacts socio-économiques des politiques environnementales en milieu urbain - en accompagnant les premières études d'incidences environnementales des plans et programmes en milieu urbain 	IFEN, pilote en liaison avec l'INSEE, la DIV, la FNAU et les OOE idem D4E D4E
3	Renforcer le travail ministériel et interministériel sur la thématique urbaine <ul style="list-style-type: none"> ➤ en interne : <ul style="list-style-type: none"> - reconnaître la lutte contre les inégalités écologiques en milieu urbain comme un objectif stratégique du programme « soutien aux politiques EDD » - associer aux programmes d'inventaire et de recherche (cf. § 2) les directions thématiques, ainsi que l'ADEME et les AE - proposer un cadre de cohérence pour la mise en œuvre des politiques locales de l'environnement en milieu urbain (déclinaison territoriale des plans nationaux dans les chartes urbaines pour l'environnement) - définir un programme d'interventions coordonnées MEDD/agences, ciblé prioritairement sur les ZUS ➤ en interministériel : <ul style="list-style-type: none"> - avec la DGHUC, la DIV et l'ANRU, coordonner les programmes d'intervention (requalification de l'environnement urbain et rénovation urbaine) en mobilisant les services déconcentrés - avec le MSSF, coordonner les démarches locales santé-environnement et promouvoir une culture de la « qualité de vie urbaine » fondée sur le bien-être des populations - avec la DATAR, contribuer à identifier dans l'observatoire national des territoires, les inégalités écologiques entre les aires urbaines 	Cabinet IFEN et D4E DIDD Cabinet et DIDD DIDD DIDD IFEN en liaison avec D4E
4	Promouvoir les agendas 21 locaux comme démarche intégratrice des politiques de lutte contre les inégalités urbaines, notamment écologiques : <ul style="list-style-type: none"> - en réalisant un guide « comment réaliser un agenda 21 local » - en invitant les collectivités urbaines bénéficiant de contrats avec l'Etat ou les agences à s'engager dans ces démarches - en formant les personnels des collectivités 	DIDD IFORE

Objet de la mission

La réduction de la double inégalité sociale et environnementale entre les territoires et entre les personnes constitue l'un des volets de la stratégie nationale du développement durable adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003. Cette double inégalité est particulièrement dramatique dans les pays en développement, mais elle est également présente en France, notamment dans les quartiers défavorisés.

Face à cette situation, le ministre a souhaité qu'une mission soit diligentée pour dresser l'état de la connaissance en matières d'inégalités écologiques en milieu urbain et évaluer les apports spécifiques des politiques environnementales pour lutter contre ces inégalités. A partir de ce bilan, la mission devait dégager des préconisations, en nombre limité, pour permettre à l'action du gouvernement et du MEDD de mieux répondre aux principaux enjeux de la qualité de vie en milieu urbain.

Le sujet nécessitait en conséquence une équipe composée de membres de inspection générale de l'environnement et du conseil général des ponts et chaussées, étant bien entendu qu'il ne s'agissait pas d'une mission conjointe, mais à destination du seul ministre de l'écologie et du développement durable.

La mission a été confiée à Wanda DIEBOLT et Annick HELIAS pour l'IGE, à Dominique BIDOUC et Georges CREPEY pour le CGPC.

Toutefois, compte-tenu de la complexité de cette notion d'« inégalités écologiques », il fut demandé à l'équipe de conduire une mission exploratoire devant déboucher sur la rédaction d'un cahier des charges. Ce dernier a été approuvé en mars 2004, et la mission confirmée.

Suite à la modification intervenue au sein du gouvernement, le cahier des charges a fait l'objet d'un examen par le nouveau cabinet et a été légèrement complété par rapport à la version initiale. Le ministre a reconduit la mission par lettre du 24 mai 2004³.

La durée de la mission a largement excédé les prévisions. D'une part, l'interruption liée au changement ministériel a fait que les membres de la mission se sont impliqués entre-temps dans d'autres travaux. D'autre part, et c'est la raison majeure, le sujet s'est avéré très complexe du fait de l'angle d'attaque retenu (« les inégalités écologiques en milieu urbain ») et de la difficulté à cerner un champ d'étude qui soit opérationnel pour le ministère. Dans ce souci, la mission a été conduite à traiter d'un champ d'investigation plus restreint que celui défini dans le cahier des charges, qui conduisait à traiter dans son ensemble la question très vaste et encore plus mal définie de « la qualité de la vie en ville ».

Dans la méthode qu'elle a suivie, la mission a souhaité se démarquer d'un travail de recherche, qu'elle n'avait ni les compétences, ni les moyens de mener, mais utiliser les travaux déjà menés dans ce domaine, au MEDD ou dans d'autres organismes, pour en tirer les enseignements pratiques qui pourraient être utiles au ministre. Elle a fait une place importante aux recherches bibliographiques⁴, recherches facilitées par la présence d'une stagiaire à ses côtés en début de mission, Wismika RANJA.

³ Cf. lettre de mission en annexe 1.

⁴ Cf. annexe 3.

La mission a en outre rencontré des acteurs institutionnels⁵ engagés dans la politique de la ville et intéressés par ses éventuels croisements avec les préoccupations portées par le MEDD. Elle a pris l'attache de partenaires potentiels comme les agences d'agglomération ou les représentants du réseau des « villes-santé ». Elle s'est également rendue en Seine-Saint-Denis et dans le département du Nord. Lors de ces entretiens, l'esprit de la mission n'était pas de faire des enquêtes d'évaluation sur le terrain, mais bien d'apporter quelques pistes de travail concrètes pour le ministère.

⁵ Cf. annexe 2.

1. Un concept à clarifier

1.1 Peu d'approches construites

La première et fort sérieuse difficulté est celle qui consiste à préciser le champ même de la réflexion. Qu'entend-on par les « inégalités écologiques en milieu urbain » ? La mission a constaté, au cours de ses investigations, un grand flou dans l'usage des termes : même un rapport de recherche aussi rigoureux que celui du CSTB⁶, auquel il sera souvent fait référence, parle indifféremment d'inégalités écologiques, d'inégalités environnementales ou du cadre de vie. Les interlocuteurs rencontrés n'ont pas caché leur perplexité devant l'intitulé de la mission et, de façon plus générale, sur la signification de termes largement employés, y compris celui de développement durable dont les principes sont pourtant largement repris aujourd'hui.

C'est pourquoi le premier enseignement de cette mission paraît l'exigence de clarification et de rigueur dans l'utilisation du vocabulaire.

Cette remarque n'est pas anecdotique : trop souvent l'intervention du MEDD est perçue comme incantatoire et au verbe, les acteurs répondent par du verbe, plus ou moins maîtrisé, dont le sésame est l'expression « développement durable ». Ils estiment ainsi avoir répondu aux exigences de l'intégration des préoccupations écologiques dans leurs projets ou leurs politiques...

La question des inégalités écologiques n'est pas au cœur de la réflexion des acteurs de la ville, et les approches « environnementales » et « sociales » sont le plus souvent dissociées : sont traitées d'un côté les questions environnementales et, de l'autre, les inégalités sociales. S'il est vrai que les populations les plus défavorisées n'ont généralement pas la possibilité de fuir des situations écologiques dégradées, qu'elles ont une moindre capacité à réagir contre des projets susceptibles de détériorer leurs conditions et leur cadre de vie, ces premières constatations ne vident pas pour autant le sujet des inégalités écologiques, comme s'efforcera de le démontrer la suite de ce rapport.

1.1.1 Les approches spontanées

1.1.1.1 dans les enquêtes d'opinion

Si l'on interrogeait les citoyens dans la rue sur les inégalités écologiques dont ils sont victimes, peu d'entre eux seraient en mesure de répondre ... sans doute en raison des ambiguïtés du mot « écologie », à la fois science du vivant et des systèmes, sensibilité politique, mot souvent associé à un type de comportement, à un mode de vie.

Si l'on précisait « inégalités liées à l'environnement urbain », à l'environnement dans la ville, leurs réponses évoqueraient sans doute le bruit, la pollution, les encombrements, les espaces verts. Le concept même de nature en ville, celui du paysage urbain, du patrimoine culturel que représentent les grands monuments, pourraient, peut-être, être évoqués, mais c'est surtout

⁶ Centre scientifique et technique du bâtiment - « les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques » - Recherche exploratoire pour le PUCA / MELT (février 2004) - Lydie Laigle et Viola Oehler.

leurs conditions de vie, leur cadre de vie, qu'ils commenteraient. Les habitants expriment surtout leur vécu, leur ressenti, quant à la qualité de leur vie.

Ces appréciations, formulées par la mission, mériteraient d'être vérifiées : la question des inégalités écologiques n'a jamais été posée au travers des enquêtes d'opinion dont elle a pu prendre connaissance.

Dans les enquêtes réalisées par l'IFEN⁷ et l'INSEE⁸, les personnes interrogées hiérarchisent leurs sujets de préoccupation et les actions à mener dans le domaine de l'environnement, sans faire appel à la notion d'inégalités (par rapport à d'autres groupes d'habitants ou d'autres territoires). Tout au plus peut-on déceler un effet positif de proximité : on est plus optimiste pour sa région que pour la France, et pour la France que pour la planète⁹. On notera aussi que les résultats de ces enquêtes semblent peu discriminés en fonction des catégories socio-professionnelles, exception faite de « coups de projecteur », sur les agriculteurs par exemple. En ce qui concerne plus précisément la ville, l'enquête précitée de l'IFEN sur la sensibilité écologique des français s'appuie elle-même sur une étude menée en 1994, qui regroupe sous le thème « l'écologie en ville » la priorisation habituelle des problèmes de collecte et traitement des déchets, la surpopulation de certains quartiers, la propreté des rues, la lutte contre le bruit, les espaces verts. Quant aux « *différences d'urbanisme entre quartiers ou d'architecture des immeubles, elles apparaissent moins prioritaires pour les citoyens* ». Ces approches spontanées ne se réfèrent donc nullement à la notion d'« inégalités écologiques ».

La mission préconise que des enquêtes soient menées auprès des ménages pour approfondir ce concept d'inégalités écologiques, en veillant à le décliner d'une façon compréhensible pour les enquêtés.

1.1.1.2 dans les palmarès des villes

En France, nous sommes habitués aux palmarès des villes qui exposent les qualités de vie dans les grandes villes, et les hiérarchisent. Apparaissent ainsi des « inégalités » entre villes, où les paramètres environnementaux jouent un rôle important. Dans le palmarès publié en janvier 2005 par le magazine « Le Point », sur dix critères, on en note deux concernant notre sujet, à savoir celui de l'environnement et celui du cadre de vie. Le critère environnemental concerne la dépense par habitant consacrée par la ville à la propreté urbaine, aux espaces verts et à l'environnement (sans plus de précision pour ce que recouvre ce terme, mais un article renvoie au prix et à la qualité de l'eau). Quant au critère de la qualité de la vie, il se décompose en de nombreux sous-critères, mélangeant les aspects physiques (ensoleillement, précipitations, possibilité de baignade, de ski, densité de la population), avec des évaluations concernant les transports (pourcentage d'actifs se rendant au travail à pied, existence de tram, métro...).

Il convient de rester critique envers ces comparaisons entre villes et agglomérations. Les indicateurs retenus, comme on vient de le voir, ne sont pas clairement définis. Les villes qui ont bien compris l'intérêt de tels classements pour asseoir leur notoriété et mettre en valeur leur attractivité, ont tendance à sur-évaluer certaines données. L'exemple des espaces verts est à ce titre significatif : certaines villes n'hésitent pas à y inclure les hectares de cimetières, les « surfaces » des arbres d'alignement... Ce qui a conduit la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) à réagir officiellement contre ces classements établis sans règles précises. Elle souhaite que soit établi un référentiel officiel qui puisse prendre en compte les

⁷ « La sensibilité écologique des français » - IFEN – 2000 ; « Les données de l'environnement » - IFEN – n°85 (enquêtes IFEN/OIP de 2001 et 2003).

⁸ Enquêtes sur les conditions de vie des ménages - INSEE

⁹ Enquête sur « l'opinion publique et l'environnement » - IFEN – 1995.

particularités entre les villes, les données objectives comme les données subjectives qui sont tout aussi importantes que les premières en ce domaine. La demande des collectivités est en effet de pouvoir disposer d'une grille de lecture commune.

La mission préconise que le MEDD, en concertation avec les associations d'élus, élabore un référentiel permettant des comparaisons pertinentes sur la qualité environnementale des villes et agglomérations, visant à l'information des décideurs comme du public.

1.1.2 Les références institutionnelles

1.1.2.1 dans les travaux internationaux et communautaires

Peu de travaux traitent spécifiquement des inégalités écologiques en ville. Les travaux internationaux ou européens dissocient le plus souvent le concept d'inégalités écologiques du champ de l'environnement urbain.

Les deux livres verts de l'environnement urbain, publiés par la commission des communautés européennes en 1990 et 2004 ne traitent de la question des inégalités écologiques qu'indirectement. On la cherche en vain, en 2002, dans les déclarations des collectivités locales françaises au sommet mondial du développement durable, au delà du constat, dans le préambule, « *que souvent, les zones les plus en difficulté subissent les plus graves problèmes d'environnement* ». On ne la trouve guère plus dans la « déclaration des gouvernements locaux » au même sommet. Elle ne figure pas non plus dans la « charte d'Aalborg » qui fonde, en 1994, la politique des villes européennes pour le développement durable, reprise et amplifiée par la suite lors des conférences de Lisbonne (1996) ou d'Hanovre (2000).

C'est pourtant cette expression qui a été employée dans les conférences mondiales de Rio et de Johannesburg¹⁰, au sens particulier d'inégalités d'accès, à l'échelle planétaire, aux ressources naturelles (eau, air, sol, énergie) et au développement.

Au niveau mondial, la lutte contre les inégalités écologiques est fortement corrélée avec celle en faveur du développement durable. C'est la question des ressources et de leur répartition qui est posée, avec sur l'accès aux biens essentiels, ceux nécessaires à la vie. Deux des 27 principes adoptés au sommet de Rio en 1992 traitent du sujet : le principe 3 stipule que « *le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* ». Mais l'article 11 laisse le soin d'apprécier le niveau d'exigences en fonction du pays : « *les normes [écologiques] appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié* ». Il s'agit donc d'un enjeu d'équité, dont l'approche doit être relativisée.

Les « acteurs français du développement durable » font bien ressortir la difficulté de l'exercice, dans leur rapport préparatoire à la conférence de Johannesburg¹¹ : « ***le champ des inégalités écologiques est en fait fort étendu et recouvre aussi bien une exposition aux risques naturels et techniques, une dégradation de la qualité de vie, 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*** ». Ils poursuivent en regrettant que « la difficulté de

¹⁰ Comité français pour le Sommet mondial du développement durable - Johannesburg 2002 : livre blanc des acteurs français du développement durable - rapport du groupe de travail « inégalités sociales, inégalités écologiques ».

¹¹ Idem note précédente.

quantifier les inégalités écologiques ou le fait qu'elles ne s'expriment pas ou mal sur un marché (accès inégal à un habitat sain, à l'information et aux savoirs fondamentaux, etc.) poussent à ne pas les prendre en considération ».

Il n'en demeure pas moins que même mal définies, les inégalités écologiques constituent une forme d'inégalités, et que l'action publique doit à ce titre tendre à les réduire. Encore faut-il les définir et pouvoir les mesurer.

La mission reconnaît la pertinence de la définition proposée par le comité français pour le sommet du développement durable de Johannesburg, mais elle la juge peu opérationnelle, le champ en étant insuffisamment décrit.

1.1.2.2 dans la stratégie nationale du développement durable

La stratégie nationale de développement durable (SNDD) rappelle sans ambiguïté cet objectif dès son introduction : « ... si les inégalités en France sont modestes au regard de celles présentes sur la planète, leur réduction et celle de l'insécurité, qui vont souvent de pair, constituent un objectif incontournable pour un développement plus durable¹² ». La qualité de l'environnement devient par ailleurs un droit de la personne, entraînant des devoirs pour chacun, du simple citoyen à l'État : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé » est-il écrit dans la charte pour l'environnement, précisément dans son article premier. Ainsi, les deux grands documents de référence nationale sur l'environnement et le développement durable, la charte de l'environnement et la stratégie nationale de développement durable, convergent pour marquer l'importance du sujet à défricher que constitue la question des inégalités écologiques.

C'est dans le chapitre consacré aux « territoires » que la SNDD définit les objectifs et plans d'action à mettre en œuvre pour lutter contre les inégalités écologiques. La principale approche retenue pour lutter contre les inégalités urbaines concerne les phénomènes de ségrégation spatiale. Ces phénomènes résultent principalement d'un cumul des inégalités économiques, écologiques et sociales, auxquelles il convient d'ajouter non des inégalités, mais des disparités culturelles.

Si la responsabilité de l'État reste pleine et entière au titre de la solidarité nationale¹³, l'administration des villes est placée sous la responsabilité des collectivités et de leurs établissements de coopération intercommunale, notamment pour la grande majorité des questions relatives à l'environnement. Dans la SNDD, les collectivités locales en tant que premiers acteurs concernés, sont encouragées à se mobiliser en faveur d'une ville durable, notamment en mettant en œuvre des agendas 21 locaux. Mais comme ni les inégalités urbaines, ni les mécanismes de cumul évoqués ne sont aujourd'hui caractérisés, il paraît difficile d'engager une politique de lutte efficace, et mieux une politique de prévention, contre de telles inégalités.

1.1.2.3 dans les politiques urbaines des collectivités locales

Comme le soulignait il y dix ans, le coordonnateur de la délégation française pour la Conférence des Nations Unies "Habitat II" à Istanbul (1996), Georges Cavallier, « les villes

¹² SNDD - 3 juin 2003 (Introduction, page 5)

¹³ Déjà en 1997, les documents préparatoires à l'élaboration de la première stratégie nationale du développement durable faisaient ressortir ce point : « L'État reste le garant de la solidarité nationale dans trois dimensions majeures d'arbitrage : solidarité entre les territoires, solidarité entre les générations, solidarité entre les citoyens. Combattre les déséquilibres territoriaux implique d'agir à la fois à l'échelle du territoire national, dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, et à l'échelle de chaque agglomération urbaine, dans le cadre de la politique de la ville et du développement social urbain ».

sont des lieux privilégiés pour mettre en œuvre une politique du développement durable car, d'une part, elles rassemblent une part significative des hommes et des activités, d'autre part, c'est là que se détermine l'essentiel des options de modes de vie et des comportements, et, enfin, et c'est le point le plus important, les villes sont les seuls endroits où l'on peut mener des approches systémiques des problèmes. Les villes sont donc par nature, les lieux privilégiés d'élaboration d'une politique réaliste et concrète de développement durable ».

Cependant, d'après les résultats des enquêtes menées par le CSTB, il faut reconnaître que pour les acteurs de la ville au premier rang desquels se trouvent les élus locaux, le concept d'inégalités écologiques et l'approche systémique du fonctionnement urbain ne correspondent pas à des références guidant leurs politiques locales. Ce constat sera confirmé par l'ensemble des entretiens menés par la mission. **Si la première responsabilité des pouvoirs publics est bien de réduire les inégalités entre les citoyens, c'est par la réduction des inégalités sociales qu'ils la conçoivent avant tout.** L'environnement n'est pas absent de leurs préoccupations, mais comme nous le verrons plus loin, c'est par l'entrée des nuisances urbaines et du cadre de la vie d'une part, des services publics de l'environnement d'autre part, qu'ils l'appréhendent, répondant en cela aux attentes telles qu'exprimées par les populations, même si ce ne sont pas les populations les plus défavorisées qui s'expriment le plus sur ces sujets.

La mission constate que la lutte contre les inégalités écologiques ne constitue pas une référence pour l'action des collectivités locales.

1.2 Une tentative de clarification

Si l'on considère, selon la définition du Petit Robert, que l'écologie est « *l'étude des milieux au sein desquels vivent et se reproduisent les êtres vivants ainsi que des rapports de ces êtres avec le milieu* », le terme « inégalités » accolé à « écologiques » ne produit guère de sens. On voit mal en effet comment l'étude du fonctionnement des écosystèmes urbains peut produire de l'inégalité.

D'après des experts comme Jacques Theys¹⁴ ou Cyria Emelianoff¹⁵, 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 engendrées par l'expansion urbaine et aux risques, industriels et naturels. Pour eux, ces inégalités ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales (inégalités de revenu, d'emploi, ou de consommation).

De fait, les inégalités écologiques sont implicitement connues, mais peu évaluées et donc peu traitées en tant que telles par les pouvoirs publics car il n'existe pas à ce jour de conception unifiée, et surtout opérationnelle, de ces inégalités. L'évaluation des risques encourus par les citoyens particulièrement exposés aux nuisances urbaines n'est pas envisagée de la même manière par les différents acteurs, faute de cadre d'analyse commun.

¹⁴ « Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent » in « Développement durable, villes et territoires, innover et décloisonner pour anticiper les ruptures » - 2000 ; « L'approche territoriale de développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale ». – 2002. Notes du Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS – DRAST - MELT).

¹⁵ « La ville durable, un modèle émergent » - Thèse de doctorat (université d'Orléans) – 1999 ; « Un nouveau modèle urbain » in « L'environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le ministère de l'environnement » - M. Boyer, G. Herzlich, B. Maresca – 2001.

1.2.1 Une contribution bienvenue : les quatre approches du CSTB¹⁶

C'est sur la base de ce constat que les chercheuses du CSTB ont choisi d'établir en s'appuyant sur les travaux de recherche menés autour du concept, une typologie des différentes approches des inégalités écologiques telles qu'elles sont identifiées par les acteurs locaux : les inégalités écologiques entre territoires, les inégalités d'accès à l'urbanité, les inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques, les inégalités dans la capacité d'action des citoyens.

Pour identifier les leviers d'action et les obstacles rencontrés par les acteurs de la ville pour s'engager dans une démarche de développement durable, ces chercheuses ont placé au centre de leurs travaux l'analyse des mécanismes de production des inégalités écologiques, telles qu'elles les ont définies.

Cette étude est le seul essai de typologie construite dont la mission a eu connaissance. Une analyse synthétique de ces quatre approches figure en annexe 4. La mission tient à souligner la qualité de ces travaux qui ont beaucoup éclairé sa réflexion.

Selon la mission, les travaux des chercheuses du CSTB démontrent 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 et leur capacité à agir en faveur de leur cadre de vie.

Les quatre dimensions constitutives qu'elles proposent sont également riches d'enseignements par l'analyse des effets cumulatifs qu'elles décrivent et par l'identification des leviers d'action qu'elles proposent pour réduire ces inégalités écologiques et tout particulièrement les effets de cumul. Leur étude de six villes témoins¹⁷ montre cependant que pour les acteurs de la ville, cette problématique n'est pas intégrée comme composante à part entière des enjeux du développement urbain. En témoigne sans détour l'affirmation d'un élu de Saint-Denis : « *l'inégalité écologique découle des fonctions sociales, économiques et politiques que l'on donne à un espace et ne peut être étudiée en tant que telle...* ». Cette appréciation, très tranchée, d'un élu est révélatrice des difficultés que soulève le concept des inégalités écologiques.

1.2.2 Le point de vue adopté par la mission

L'expression « inégalités écologiques » correspond donc à une convention de langage qui oblige à préciser le sujet de la présente étude : il s'agit en fait, a-t-il semblé à la mission, de traiter ici **d'inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain¹⁸ et d'analyser dans quelle mesure ces inégalités de situation recourent d'autres inégalités, celles issues de l'appartenance sociale des individus.**

Encore faut-il préciser ce que l'on entend par « environnement urbain ». Cette expression peut en effet sans difficulté recouvrir tout ce qui relève de la réalité physique et du fonctionnement d'une ville, des formes urbaines à l'accès aux services de toute nature, en passant par la sécurité, et se confondre avec « le cadre de vie » et sa plus ou moins grande qualité.

Face à des significations si vastes, la mission a fait le choix d'un critère fonctionnel, à savoir celui du champ d'activité du MEDD, puisque ce rapport a pour objectif d'apporter au ministre des éléments susceptibles de contribuer à sa politique dans le domaine de l'écologie urbaine.

¹⁶ Cf. note 3 – Lydie Laigle et Viola Oehler.

¹⁷ Les 6 villes sont : Leipzig, Lille, Nuremberg, Rennes, Saint-Denis, Strasbourg.

¹⁸ Les inégalités écologiques en milieu rural présentent des problématiques similaires (bruit des avions, risques naturels...), mais aussi des problématiques très spécifiques (accès aux services par exemple). Elles ne seront pas évoquées dans le présent rapport qui est consacré au milieu urbain.

Un tel choix permet de restreindre et de préciser le contenu de ce qu'on entendra par « inégalités écologiques en milieu urbain » dans le présent rapport. Seront ainsi abordées les inégalités des habitants des villes face :

- à l'accès à des ressources naturelles de qualité (eau, air), mais aussi à la nature, aux services publics qui y sont liés,
- à l'exposition aux risques naturels et technologiques, aux nuisances et aux pollutions,
- au niveau plus ou moins grand d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines (choix des formes urbaines, des modes de transport...).

En revanche, le rapport n'abordera pas la question de l'inégalité des citoyens face aux démarches de participation dans l'élaboration et de suivi dans la réalisation de ces politiques (gouvernance). Ce thème, bien qu'il ressortisse aux politiques du MEDD, nous a paru découler davantage d'inégalités de caractère social. Il ne sera qu'indirectement abordé au travers de la production des données relatives aux inégalités écologiques des territoires, condition première d'un égal accès à l'information sur les conditions de vie. Il en est de même pour tout ce qui concerne l'accès à l'urbanité. L'approche retenue par la mission est donc plus restrictive que celle formulée par les chercheuses du CSTB : la mission ne considèrera que les inégalités écologiques entre territoires, ainsi que les inégalités d'expositions aux risques, nuisances et pollutions qui peuvent s'y rattacher.

* *

*

Même ainsi délimité¹⁹, ce champ d'études conduira inévitablement à évoquer la vaste et subjective notion de « qualité de la vie en ville »²⁰ comme précisé dans la lettre de mission et à croiser à certains moments la question du développement durable à travers, notamment, son pilier environnemental. Mais ce sera, grâce à ce fil conducteur, dans le souci des compétences du MEDD et de sa contribution spécifique à la politique de la ville.

Dans un premier temps, nous verrons que malgré l'absence de croisement entre inégalités écologiques et inégalités sociales, il est possible de démontrer, à partir des quelques données disponibles, un effet cumulatif entre les deux types d'inégalités, qui accentue notamment la ségrégation spatiale.

Nous montrerons ensuite que si la réduction des inégalités écologiques n'est pas un objectif affiché de politique publique comme l'est la réduction des inégalités sociales ou économiques, elle est néanmoins traitée implicitement. Mais ce caractère implicite empêche que l'état initial comme les résultats en soient mesurés. L'approche par les populations est quasi-inexistante dans les politiques environnementales et l'intégration des enjeux environnementaux dans la politique de la ville reste très marginale.

¹⁹ Une telle délimitation correspond par ailleurs assez bien à celle retenue dans le rapport de recherche sur la « micro-économie de l'environnement urbain ».

²⁰ On consultera avec profit la note de proposition d'études présentée par Patrick Tanguy (A.DE.U.Pa) sur ce thème : « La qualité de vie urbaine : un concept qui reste à définir » .

2. Une absence de croisement entre inégalités écologiques et inégalités sociales

Les inégalités des habitants face à leur environnement urbain, ou « inégalités écologiques » par commodité de langage, telles qu'on vient de les définir, entretiennent-elles un lien avec les inégalités sociales, lien de réciprocité qui ferait que lorsque les unes sont présentes, les autres le seraient nécessairement ? et que l'on aurait, comme l'indique la lettre de mission, une « double inégalité » frappant les mêmes catégories de citoyens ?

A première vue, le lien ne paraît pas systématique.

Il n'est pas évident du tout, par exemple, que l'air des quartiers aisés des centre-villes soit moins pollué que celui des quartiers composés de grands ensembles, ou que le bruit y soit moins intense. Il y a, à l'évidence, une grande part de subjectivité dans les jugements portés par une population donnée sur son environnement : selon les cas, par exemple, les bruits causés par la circulation automobile seront valorisés (signe d'une animation de quartier) ou mal supportés (signe d'un environnement dégradé lié à la proximité d'une grande infrastructure). La notion de choix apparaît ici essentielle, entre le lieu de vie subi et le lieu de vie choisi. Les statistiques rendent malaisément compte de cette distinction pourtant essentielle.

Malgré la quasi-absence de données spécifiques, comme on le verra dans les développements suivants, ce lien existe néanmoins.

2.1 Les politiques environnementales peuvent aller à l'encontre des politiques sociales

En effet, il n'est pas exclu qu'une politique en faveur de la préservation de l'environnement puisse avoir un impact négatif dans la lutte contre les inégalités sociales. L'exemple classique en la matière est celui de la création du parc naturel régional du Vexin qui fait monter le prix du foncier et rejette ainsi les classes sociales les plus modestes qui y vivaient jusqu'alors. Mais, faute, comme indiqué au paragraphe précédent, d'une approche sociale des données environnementales, on reste cantonné dans le domaine de l'intuition et du jugement de valeur.

C'est pourquoi, le projet de rapport sur « les aspects sociaux de l'environnement » élaboré par la D4E et qui doit être soumis à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement du MEDD début 2007, apparaît comme une initiative très utile. L'introduction d'un chapitre sur les inégalités écologiques²¹ dans le futur rapport sur l'état de l'environnement que produira l'IFEN en juin 2006, va dans le même sens. Les impacts socio-économiques d'au moins trois politiques menées en faveur de l'environnement y seront analysés : les risques, les transports, la réduction des émissions de CO2 dans le résidentiel. Il est beaucoup trop tôt pour en tirer la moindre conclusion, mais l'équipe chargée du rapport partage complètement l'avis de la mission sur la nécessité d'identifier d'abord les données géographiques nécessaires ... et disponibles²², avant de les croiser avec des données sociales, notamment dans le domaine des risques. Pour ce dernier comme pour d'autres, le niveau

²¹ Au sens, à ce stade de la réflexion de l'IFEN, d'inégalités d'exposition aux risques et d'inégalité d'accès aux aménités de type espaces naturels (forêts, littoral...)

²² Cf. paragraphe 3.1.2 du présent rapport.

pertinent d'analyse en milieu urbain est sans doute celui de l'îlot INSEE (comme le préconisait d'ailleurs le rapport du CSTB).

Dans ses travaux préliminaires, le groupe de travail pointe d'ores et déjà les éventuels effets anti-redistributifs que pourraient avoir des augmentations de taxes comme la TIPP, ou le caractère socialement discriminant de mesures d'interdiction de stationnement ou de diminution de la circulation en centre-ville. Il propose à juste titre que les travaux à mener permettent de mesurer les effets sociaux de telles décisions.

La mission recommande à ce stade de la réflexion que, si ces travaux corroboraient l'hypothèse d'un effet anti-social, des mécanismes correcteurs puissent être prévus concomitamment à la mise en œuvre de telles mesures.

On notera toutefois qu'en ce qui concerne les déplacements, ce sont les ménages riches qui contribuent le plus à l'effet de serre, puisque le kilométrage total réalisé par les ménages est croissant en fonction des revenus. Le plus grand âge du parc automobile des ménages pauvres, son plus faible niveau d'entretien, et donc sa plus grande consommation au kilomètre parcouru, ne compenseraient pas le poids du critère kilométrique.

2.2 Un essai d'analyse des effets cumulatifs

2.2.1 Des mécanismes de cumul évidents qui restent à approfondir

Un bilan exhaustif excède naturellement les limites du présent rapport. On peut cependant avancer, sur la base des données partielles - et insuffisantes - dont la mission a pu disposer, que le cercle vicieux inégalités sociales/inégalités écologiques n'a pas été brisé par les politiques environnementales et urbaines comme nous le démontrerons dans le chapitre suivant.

Certes, comme on l'a déjà évoqué, la perception par la population des nuisances, pollutions et risques dépend aussi de facteurs subjectifs (sentiment ou non de fierté, d'appartenance à un territoire, lieu de vie choisi ou subi...) et pas seulement des données objectives. Il n'en demeure pas moins que le vécu des habitants, dans une démocratie, est une mesure essentielle de la réussite ou de l'échec d'une politique, que l'on peut montrer objectivement que les ménages ayant le niveau de vie le plus bas sont réellement confrontés plus que d'autres à certaines nuisances.

On analysera pour cela succinctement quatre exemples, en prenant pour définition des ménages à bas niveau de vie celle de l'INSEE (ménages dont le revenu par unité de consommation appartient au premier décile) sans perdre de vue que les dits-ménages se trouvent aussi bien dans les centre-villes dégradés que dans les banlieues.

Le point commun à ces exemples - et une des idées-force de ce rapport - est que la planification des infrastructures et des activités tend à concentrer les sources de nuisances chez les plus pauvres, laquelle concentration des nuisances accentue elle-même la dévalorisation foncière et donc la ségrégation sociale. La spirale descendante fonctionne parfaitement.

Il convient toutefois de noter le caractère très partiel des données sur lesquelles nous nous sommes appuyés, issues pour la plupart de l'enquête INSEE précitée reprise par l'observatoire des ZUS. Or, les inégalités sociales sont loin de se concentrer dans ces seules zones. Comme l'a souligné Eric Maurin dans son ouvrage « Le ghetto français »²³ : « *notre société ne se résume pas à un déchirement entre quelques ghettos à la dérive et une vaste étendue de villes*

²³ coll. « La République des idées », Seuil, 2004.

et de banlieues de plus en plus interchangeables et métissées » et « les quartiers sensibles ne sont que le résultat le plus visible de la ségrégation urbaine ». Soulignons une nouvelle fois la déficience de croisement entre les deux types d'inégalités et la vision très partielle que nous pourrions donner du sujet.

2.2.2 Quelques exemples

2.2.2.1 la pollution atmosphérique.

Elle semble à première vue peu, ou pas du tout, corrélée avec l'appartenance sociale : si l'on considère la pollution due **aux transports**, notamment routiers, un centre-ville à population aisée est plus affecté a priori qu'une banlieue à grands ensembles s'étalant sur de vastes espaces. Et cela d'autant plus que les habitants des zones défavorisées sont plutôt moins motorisés : dans la communauté d'agglomération de la Plaine Saint-Denis, 50% des ménages n'ont pas de voiture. Il n'en demeure pas moins que les pénétrantes et autres voies à grande circulation enserrant (ou coupent de préférence !) des quartiers défavorisés ... ou que ceux-ci se développent de façon préférentielle à proximité de ces grands axes pour des raisons évidentes de coûts dévalorisés du foncier et de l'immobilier. On peut en conclure sans trop de risques que ces populations plus pauvres sont proportionnellement plus exposées à ce type de pollution et de nuisances.

Il en va de même pour la localisation des **sites industriels**. Nous ne disposons pas de statistiques pour étayer cette analyse et en mesurer les conséquences, y compris en matière de santé publique. On peut évoquer toutefois une étude publiée en 2001 au Royaume-Uni²⁴, selon laquelle « les ménages pauvres sont davantage présents à proximité des sites industriels rejetant des fumées contenant des gaz toxiques. Cette étude a montré que sur 11 400 tonnes de substances chimiques cancérigènes rejetées dans l'air en 1992, 82% provenaient d'usines situées dans les 20% des collectivités locales défavorisées ». Il serait très souhaitable de disposer de ce genre d'étude en France, dont on peut raisonnablement penser qu'elle conduirait aux mêmes conclusions, l'habitat ouvrier s'étant historiquement développé à proximité des sites industriels.

Il est également deux types de pollution pour lesquelles il est certain qu'elles affectent en priorité les catégories sociales les moins favorisées ; il s'agit de **l'amiante et du plomb**. Pour l'amiante, les ouvriers (industrie, bâtiment et travaux publics) sont les catégories socio-professionnelles les plus exposées à ce risque. Quant au plomb, il est largement présent dans l'habitat ancien non rénové (réseaux de distribution, peintures dans les logements). Comme l'indique la note de la D4E pré-citée, « ce sont les logements les plus anciens, insalubres et dégradés qui peuvent encore être source d'intoxication pour leurs habitants, particulièrement les enfants en bas âge, les couches sociales les plus défavorisées susceptibles d'occuper ces logements sont alors les victimes principales ».

2.2.2.2 l'exposition au bruit.

Elle est, comme on sait, la principale nuisance ressentie en milieu urbain et croît avec la densité de la population et la taille de l'agglomération.

Grâce à l'observatoire des zones urbaines sensibles (ZUS), l'on dispose ainsi de données publiées sur le couplage « quartiers défavorisés/exposition au bruit ». L'observatoire reprend lui-même les résultats de l'enquête INSEE d'avril-juin 2001. Le premier constat est que si les habitants des ZUS ressentent à peine plus le **bruit extérieur dû à la circulation** que les

²⁴ Citée dans la note de la D4E « Niveau de vie et exposition aux nuisances environnementales... » (novembre 2003).

habitants d'autres quartiers (32,3% contre 28,9%), en revanche, ils se plaignent bien davantage du **bruit de voisinage** (48,2% contre 27%) et des bruits des passants et des commerces (21,3% contre 12,7%). On ne reviendra pas sur ce qui a été dit à plusieurs reprises sur le caractère profondément subjectif de l'appréciation du bruit. Mais si l'on considère maintenant l'exposition au bruit dans les ZUS à partir du recensement des « points noirs bruits » liés aux grandes infrastructures, on note que près de la moitié des ZUS sont concernées par un « point noir bruit » et pour la région Île-de-France, la plus urbanisée, ce taux s'élève à 69% !

On peut conclure à ce stade que les ménages les plus pauvres sont aussi les plus exposés au bruit, du fait, d'une part, de la moins bonne qualité des logements et des comportements dans l'entourage, d'autre part, par l'implantation même de leur quartier à proximité des sources de nuisance.

Si les études sur les effets du bruit sur la santé des populations exposées sont menées par le ministère en charge de la santé, aucune d'entre elles, à notre connaissance, n'a fait le lien entre niveau d'exposition, conséquences sur la santé et caractéristiques sociales de ces populations, notamment dans les ZUS.

2.2.2.3 l'exposition aux risques

On se référera ici aussi à l'observatoire des ZUS, rapport 2004, en se félicitant que cette synthèse, qui n'existait pas lorsque la mission a commencé ses travaux, ait été effectuée depuis.

L'étude, donc, montre que pour **l'exposition aux risques naturels**, on ne note pas de différence sensible entre les communes à ZUS et celles qui en sont dépourvues mais qui appartiennent à des unités urbaines comportant des ZUS. L'étude indique cependant avec beaucoup de prudence que les communes à ZUS sembleraient un peu plus exposées dans le cas des inondations. Un tel résultat n'est guère étonnant. Les villes se sont historiquement construites aux confluences ou sur les rives des cours d'eau et les grands ensembles qui constituent une part prépondérante des ZUS, l'ont généralement été en périphérie, sur des hauteurs. Exceptées dans les zones d'habitat liées aux activités portuaires et malgré les risques d'inondation, la proximité de l'eau reste un élément valorisant du cadre de vie.

En revanche, les différences sont « nettement plus significatives concernant **les risques industriels ou technologiques** » (entendus ici comme les périmètres Seveso). La sur-exposition des ZUS concerne avant tout le risque industriel stricto sensu (avant les barrages, le nucléaire et les transports de matières dangereuses) : près de 42% des communes ayant une ZUS sont exposées au risque industriel contre 21% pour les autres.

Cette sur-exposition des ZUS s'explique bien évidemment :

- par la proximité entre les quartiers ouvriers et les usines - on rappellera à cet égard que les ouvriers représentent toujours 30% de la population active - en particulier dans les bassins industriels « historiques »,

mais aussi :

- par une planification qui privilégie l'implantation des installations polluantes et/ou dangereuses à proximité des communes concentrant des populations à faible revenus (des cas caricaturaux – et récents - comme celui de la boucle de Chanteloup pourraient être développés). Quel est le dire de l'État, garant de l'équité et de l'équilibre entre les territoires, à ce sujet au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme ?
- par la dépréciation du foncier et de l'immobilier qui attire en quelque sorte les populations les plus pauvres, mais aussi les bailleurs sociaux, vers ces zones à

risques²⁵. Les politiques publiques de prévention des risques ne peuvent ignorer ce fait capital. La spéculation immobilière et l'explosion du prix du foncier dans les grandes villes a entre autres conséquences, celle d'accroître l'exposition aux risques des populations les plus défavorisées ainsi rejetées vers les zones péri-urbaines comportant des installations classées Seveso !

A l'échelle de l'agglomération, cette sur-exposition combinée à l'application de la loi de 30 juillet 2003 instaurant les plans de prévention des risques technologiques et de ses décrets d'application, pose la question de la solidarité territoriale du fait de l'obligation de déplacer des bâtiments hors des périmètres à risques. A Gonfreville, commune encadrée par trois installations Seveso, un foyer de travailleurs migrants faisant l'objet d'une rénovation doit être ainsi délocalisé. Accueillir ce type d'équipement ne soulève pas l'enthousiasme des communes voisines, alors que la commune « à risques » reverse un % de la taxe professionnelle qu'elle perçoit à l'agglomération dont elle dépend. De plus, il est à craindre que les bâtiments délaissés créent un marché immobilier de second rang, collectant encore davantage des populations à faibles revenus pour remplacer ceux qui seront partis.

2.2.2.4 les aspects paysagers du cadre de vie urbain.

Le sujet est immense et nous nous limiterons à citer deux aspects liés aux domaines de compétence du MEDD : la présence de la nature et les friches industrielles.

A priori, les quartiers défavorisés, au moins ceux situés en banlieue, le sont moins en termes **d'espaces verts** (avantage de l'étalement spatial des grands ensembles) et de proximité de la nature (avantage d'habiter en périphérie). Or, l'enquête logement INSEE 2002 indique que 36% seulement des habitants des ZUS ont une bonne opinion sur la présence et la qualité des espaces verts, contre 59% pour les autres. Le croisement avec une autre étude peut donner un fondement objectif à cette appréciation. Une étude menée à l'initiative du PUCA et de la D4E²⁶ montre, en comparant les dépenses par habitant et le nombre d'agents dédiés à différentes fonctions environnementales, que les dépenses sont beaucoup plus élevées (coût à l'hectare d'espaces verts par exemple) et les prestations plus fréquentes dans la commune centre que dans celles de sa périphérie. L'inégalité sociale, et donc du potentiel fiscal, se répercute directement sur la qualité des espaces verts (entre autres) ; ce qui accentue à son tour la ségrégation spatiale et sociale (départ de ceux qui peuvent le faire). Pour les acteurs de la ville, il n'y a pas de problèmes majeurs en offre quantitative d'espaces verts, mais un problème de conception, d'usage et donc d'entretien.

Les sites et sols pollués se retrouvent dans les bassins industriels anciens (type Nord-Pas-de-Calais qui concentre 40% des friches) et de façon plus diffuse mais tout aussi destructrice (usines de retraitement, épandage...) dans de nombreuses zones périphériques des villes. Leur localisation se concentre, en toute logique, comme dans le cas des risques industriels, dans les quartiers défavorisés. Il serait intéressant de constituer un atlas superposant la carte de France des friches et sols pollués et celle des revenus par habitant. Ainsi, la ville de Valenciennes cumulait-elle il y a une décennie un taux de chômage de 25% avec une densité considérable des friches industrielles : 17% dans la ville elle-même ! Sur la seule commune de l'Ile-Saint-Denis (7000 habitants), on trouve à la fois une friche de 100 000m², vieille de dix ans, et un site radio-actif en zone inondable !

Mais les délaissés de l'industrie ne sont pas seulement un danger possible pour la santé publique, ils créent aussi une véritable pollution visuelle et peuvent générer des zones

²⁵ Des publications récentes analysent l'ampleur de ce phénomène d'exode, par exemple « *L'Atlas des fractures sociales* » - Éditions « Autrement ».

²⁶ « Micro-économie du développement urbain » (mars 2001).

d'insécurité. Ils contribuent donc au phénomène décrit plus haut : les populations ayant les moyens de partir s'installer ailleurs sont remplacées par d'autres populations, plus pauvres et plus fragiles, lesquelles dévalorisent à leur tour encore davantage l'image du quartier et le marché foncier. L'exemple de la Plaine Saint-Denis a été exposé à la mission. Ce projet urbain visait à l'origine à instaurer un équilibre entre les fonctions urbaines : un tiers d'équipements publics, un tiers de logements mixtes et un tiers de bureaux. En fait, il s'est avéré que, du fait du paysage urbain et notamment de l'abondance des délaissés de l'industrie, il n'y avait pas de marché pour de l'habitat autre que social. Un environnement écologiquement dégradé bloque toute chance de tendre vers la mixité sociale. Au coût financier de la dépollution et de la réhabilitation de ces sites, il faut rajouter le coût social qu'elles entraînent pour la collectivité publique.

Ce sont donc les communes les plus démunies qui se trouvent confrontées aux problèmes de dépollution soulevés par les sites dits orphelins et qui doivent faire face au coût de la dépollution et de la remise en état. Leur incapacité à assumer ces charges accroît encore, les années passant, la pollution visuelle et ses conséquences...

A l'inverse, lorsqu'il y a la pression de la demande foncière, la dépollution pose beaucoup moins de difficultés : on comparera à cet égard le cas de l'Île Seguin avec celui, évoqué plus haut, de l'Île Saint-Denis. Pour parodier une formule connue, le social tient l'écologique.

* *

*

Tout ce qui vient d'être décrit mérite d'être mesuré et suivi de façon beaucoup plus fine. Or, si la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu dans son article premier et dans son article 2 des évaluations périodiques sur la base d'indicateurs, dans le souci de poser des objectifs qui « réduisent de façon significative les écarts constatés » entre les ZUS et le reste du territoire, **l'environnement ne figure pas explicitement dans les domaines devant faire l'objet d'« objectifs de résultats chiffrés »** et cela n'encourage bien sûr pas les collectivités à se doter d'instruments statistiques pour mesurer les écarts en question.²⁷

Quoi qu'il en soit, nous concluons à ce stade que **l'insuffisante prise en compte des questions écologiques aggrave la ségrégation urbaine et va donc à l'encontre de l'objectif de mixité urbaine et de cohésion nationale.**

²⁷ La loi dit en effet dans son article 2 : « Les objectifs de résultats mentionnés à l'article premier sont déterminés en concordance avec les objectifs nationaux (...) tendant à réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les ZUS et l'ensemble du territoire national ».

3. Un objectif inconnu des politiques environnementales et urbaines

Depuis le milieu des années 90, on peut noter une évolution des politiques de l'environnement vers une meilleure prise en compte de l'homme dans son environnement, de la dimension « santé des populations ». Les crises sanitaires de cette période ne sont sans doute pas étrangères à cette évolution (création de l'AFSSE, élaboration du plan santé-environnement). Mais aucun des objectifs des politiques environnementales tels que formulés dans les programmes du MEDD, dans le cadre de la LOLF notamment, ne vise expressément la réduction des inégalités écologiques, même si à l'évidence, ils y contribuent.

Des politiques comme celles de la prévention des risques et de la lutte contre les pollutions et nuisances ont des effets directs sur l'environnement immédiat des populations exposées, tout particulièrement en milieu urbain en raison des niveaux de pollutions observés et des concentrations humaines.

La lutte contre le changement climatique, la maîtrise de l'énergie ou encore la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, plus ciblées sur la protection de l'environnement global, ont des objectifs plus lointains et sont donc moins perceptibles par les populations urbaines. Même si nombre de mesures les concernent dans leur vie quotidienne (modes de déplacement, chauffage, accès à la nature...), ces enjeux se situent surtout au niveau des grands secteurs d'activité dont le champ de compétence relève d'autres ministères (transports, habitat-tertiaire, agriculture, industrie) que la mission a choisi de ne pas analyser, du moins dans le présent rapport.

La lutte contre les inégalités écologiques ne figurent pas plus explicitement dans les objectifs des politiques environnementales menées par les collectivités territoriales comme nous l'avons déjà souligné dans le premier chapitre.

3.1 Une contribution implicite des politiques environnementales

3.1.1 Mais des objectifs rarement formulés en termes d'inégalités écologiques

La ville gère en fait peu de ressources naturelles. Elle ne dispose pas sur son territoire²⁸ de la majeure partie de celles qu'elle consomme (eau, sols, matériaux, énergie, nature...). Elle est avant tout consommatrice de ces ressources et source de pollutions pour ces dernières. Elle est aussi une grande productrice de déchets et de nuisances de toutes sortes pour ses habitants.

Les principaux objectifs des politiques environnementales en milieu urbain sont donc :

- d'assurer l'accès de tous à des ressources de qualité, en développant des services publics environnementaux équitables (production et distribution de l'eau, collecte et traitement de déchets, assainissement...) et performants écologiquement (économies de consommation),
- de réduire les niveaux d'exposition de la population aux pollutions et nuisances, de prévenir les risques naturels et technologiques en coordination avec l'État,

²⁸ Plusieurs organismes (dont WWF) proposent de mesurer ces besoins sous la forme d'un indicateur synthétique : « l'empreinte écologique ».

- d'assurer une qualité environnementale du cadre de vie urbain répondant aux aspirations des citoyens, en réalisant notamment des aménagements paysagers et en favorisant l'accès à la nature dans un cadre de vie fortement artificialisé.

La notion de qualité de vie va bien au-delà du seul accès à la nature, mais comme précédemment précisé, la mission s'est volontairement limitée au champ de compétences du MEDD et donc à cette seule composante, qu'elle a assimilée, pour des raisons de commodité, à un service public de l'environnement.

Un examen des politiques environnementales menées en milieu urbain lui a permis d'identifier les objectifs retenus par les pouvoirs publics et d'analyser en quoi ces politiques contribuent à réduire les inégalités écologiques. De cette analyse²⁹, la mission retient les principaux enseignements suivants :

3.1.1.1 pour l'accès aux services publics de l'environnement et à la nature :

- si toutes les populations urbaines sont en France métropolitaine desservies en **eau potable**, elles ne disposent pas pour autant d'une eau de même qualité, ni d'un rapport qualité/prix comparable. Il existe bien des inégalités écologiques pour l'accès à l'eau potable. Les objectifs politiques portés par ces services visent prioritairement le respect des normes sanitaires des eaux distribuées par l'amélioration des performances du traitement des eaux brutes (ministère en charge de la santé), mais pas la reconquête de la ressource en eau, politique portée par le MEDD, même si les objectifs sont fortement liés. Le choix de retenir comme indicateur de la LOLF le nombre d'habitants desservis par des prises d'eau superficielle prélevant de l'eau brute non conforme en nitrates constitue un premier affichage d'objectif à la lutte contre les inégalités écologiques en ce domaine, même s'il reste très partiel³⁰.
- Toutes les zones urbaines sont généralement desservies par des réseaux publics d'**assainissement**, à l'exception de quelques hameaux isolés. On ne saurait pour autant qualifier d'inégalités écologiques ces disparités de situation, l'assainissement individuel pouvant être une réponse pertinente au traitement des eaux usées dans ces cas marginaux. Ce thème n'apparaît jamais comme une problématique dans les enquêtes d'opinion relatives à l'environnement.
- La gestion des **déchets** par les collectivités locales est très variable d'une ville à une autre (traitement), d'un quartier à un autre (collecte). Elle est toutefois rarement perçue par les populations comme une source d'inégalités. Pour la mission, les écarts de niveaux de service, de taxes ou de redevances, relèvent davantage d'inégalités socio-économiques liées aux plus ou moins grandes performances des services publics locaux que d'inégalités écologiques à proprement parler.
- La **propreté** des rues et autres espaces publics est par contre un sujet sensible pour les populations urbaines, mais mesurer le niveau de propreté d'une ville, d'un quartier, est un exercice difficile. L'objectif politique affiché par les collectivités est global. Seules les enquêtes d'opinion permettent d'avoir une approche du taux de satisfaction des populations. Les indicateurs utilisés pour comparer les niveaux des services offerts par les villes sont là encore des indicateurs de performance économiques ; ils ne reflètent pas des inégalités écologiques de situation.
- Pour certains urbanistes, « **l'espace vert** » constitue le critère type des inégalités urbaines. Les collectivités locales ont toutes pour objectif d'offrir à leur population un

²⁹ Voir annexe 5.

³⁰ Pour être plus exhaustif, un tel indicateur devrait intégrer les eaux souterraines et prendre en compte l'ensemble des substances rendant l'eau impropre à la consommation, notamment les pesticides.

cadre de vie de qualité ; elles sont pour cela attentives aux comparaisons faites entre les villes sur le nombre d'hectares d'espaces verts par habitant. Pourtant, derrière un tel indicateur, se cachent de nombreuses inégalités d'accès à la nature entre les habitants de ces villes. Ce n'est plus tant la quantité des espaces verts qui constitue aujourd'hui une source d'inégalités d'accès à la nature que leur conception, la qualité de leur entretien, et plus particulièrement encore, leur adéquation aux attentes des habitants.

3.1.1.2 *Pour l'exposition des populations aux risques, pollutions et nuisances*

- L'objectif prioritaire de toute politique de prévention des **risques industriels et technologiques** vise la diminution de ces risques à la source. Cette politique qui reste de la compétence de l'État, contribue de facto à la réduction de l'exposition des populations, mais le suivi des populations ne constitue pas un élément de son évaluation. L'information de ces populations est par contre devenue un objectif à part entière et leur perception du respect de la réglementation par les installations polluantes est un des indicateurs LOLF retenus. Les enquêtes d'opinion mettent toutefois en évidence les écarts existant entre les niveaux réels d'exposition et la perception du risque par les riverains, souvent sous-estimé, alors qu'il existe de réelles inégalités objectives de situation face à ce type de risques.
- Dans le domaine spécifique de la **pollution de l'air**, les inégalités écologiques entre territoires sont fortes, mais difficiles à quantifier. Les objectifs politiques portent sur la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère et ne sont pas formulés en termes de réduction des populations exposées. L'élaboration de plans de protection de l'atmosphère dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants devrait permettre non seulement une meilleure information des populations, mais également une meilleure connaissance des populations exposées.
- Il en va de même pour la lutte contre les **nuisances sonores** : les plans d'exposition au bruit, les cartes de bruit et les plans de prévention associés devraient permettre d'approcher ces nuisances par l'importance des populations concernées et de formuler des objectifs politiques pour la réduction de ces inégalités écologiques considérées par les français comme la nuisance n°1 en milieu urbain.
- Si les enquêtes d'opinion indiquent que les populations urbaines se sentent peu concernées par les **risques naturels**³¹, certains d'entre eux peuvent constituer une source d'inégalités écologiques entre territoires urbains : les inondations notamment touchent tout particulièrement les populations de centres-villes anciens ou de certaines extensions urbaines mal localisées. C'est bien par une approche en termes de populations exposées qu'ont été fixés les objectifs de résultats de la LOLF en ce domaine, mais l'importance des populations concernées est encore mal cernée à ce jour, l'élaboration des plans de prévention de ces risques n'étant pas achevée.

Ainsi, toutes ces politiques sectorielles tendent, sans le dire explicitement, à diminuer les inégalités écologiques, au sens où la mission les a définies : à savoir les inégalités de situation, pour des groupes d'individus, résultant des caractéristiques (état/pressions) de l'environnement urbain.

Du fait de ce caractère implicite, les résultats de ces politiques, en ce qui concerne la réduction des inégalités écologiques, ne sont pas mesurés. Ils ne font l'objet d'aucun indicateur. A fortiori l'objectif de réduire les inégalités écologiques ne figure-t-il pas dans l'avant-projet annuel de performance pour le PLF 2005.

³¹ « La perception sociale des risques naturels » - Les données de l'environnement n°99 – IFEN (janvier 2005).

3.1.2 ... Et donc des résultats non mesurés

Pour la mission, l'approche des questions environnementales par la mesure des inégalités écologiques présente l'intérêt de centrer la connaissance sur les populations et non plus seulement sur les ressources et milieux naturels : populations desservies par des services environnementaux de qualité insuffisante ou exposées à des risques et pollutions. En l'absence de telles données, il paraît en effet difficile d'évaluer l'efficacité des politiques publiques visant à prévenir ou corriger ces inégalités de situation.

3.1.2.1 *la méconnaissance des populations concernées*

Comme nous venons de le voir en balayant les principales politiques de l'environnement, si la réflexion sur les indicateurs de la LOLF ouvre la voie à une approche sur les impacts attendus pour les populations bénéficiaires des politiques menées, cette réflexion trouve très vite ses limites dans l'absence de données fiables concernant ces populations.

Alors que les systèmes d'information sur les données de l'environnement (eau, air, sols, nature...) sont en train de se parfaire, **peu d'éléments sont recueillis sur la dimension sociale des politiques environnementales**. L'homme n'est pas placé au centre de ces politiques. La connaissance en ce domaine est davantage ciblée sur l'état des ressources et les milieux naturels, sur les pressions et les réponses dont ils font l'objet. De nombreux zonages réglementaires sont élaborés (classement des voies exposées au bruit, plans de gêne sonore, plans de protection de l'atmosphère, plans de prévention des risques...), mais le recensement des populations vivant dans ces zones est rarement effectué, les caractéristiques de ces groupes sociaux non connues.

Les dispositifs administratifs, réglementaires et institutionnels qui encadrent l'action des collectivités, ne favorisent guère le croisement des problèmes environnementaux et sociaux. Les services environnementaux des villes ont mis au point des outils permettant de mesurer et de cartographier des taux de pollutions, des niveaux de nuisances (parfois par rue ou immeuble), mais ces observatoires thématiques permettent davantage d'identifier les émissions que de mesurer l'exposition des personnes. Des observatoires se développent également pour suivre les performances des services publics environnementaux, mais ces performances portent sur des données économiques et techniques.

Les données sociales sur la population sont produites par des services distincts de ceux traitant des questions environnementales et du cadre de vie. **Il existe un problème de constitution de l'information pertinente. Ce problème est caractéristique des difficultés rencontrées pour mesurer la « durabilité » du développement (intégration de compétences plurielles pour bâtir un système d'information horizontal mixant écologie, social et économie).**

L'orientation « scientifique et technique » donnée actuellement à la connaissance environnementale, indispensable pour appréhender l'évolution de « l'environnement global » sur le long terme, ne doit pas être opposée à ce qui serait une approche sociale des questions environnementales ; elle doit s'en enrichir. **Cette approche rénovée des données environnementales permettrait de formaliser le rôle joué par les inégalités écologiques dans les processus d'évolution des territoires et de la ségrégation urbaine en particulier.**

3.1.2.2 *un dispositif de connaissance qui reste à construire*

- une absence de référentiel opérationnel

Pour la mission, en reprenant la première approche du CSTB à partir des territoires, **les inégalités écologiques peuvent s'évaluer sur le plan statistique par la répartition spatiale**

des groupes sociaux en fonction des caractéristiques environnementales de leur lieu de résidence. Comme nous l'avons analysé secteur par secteur pour l'accès aux services publics environnementaux ou l'exposition aux risques, pollutions et nuisances³², les données relatives à ce type d'informations sont très limitées et surtout très disparates : il n'existe pas de référentiel permettant de caractériser la qualité environnementale du cadre de vie sur un territoire donné.

Pour parler d'inégalités écologiques, il faut pouvoir d'une part comparer les données de l'environnement, mettre en place des SIG à partir des fichiers disponibles et d'autre part, faire les croisements nécessaires avec les données socio-économiques : il est impossible d'effectuer des comparaisons entre les territoires si les données primaires (zones inondables, points noirs bruit, qualité de l'air...) et les maillages d'observation ne sont pas cohérents. **Le développement de ce concept se heurte ainsi aux limites du système statistique public.** Le système d'information de l'environnement est, excepté le domaine de l'eau, encore très récent et surtout pas encore stabilisé, contrairement au système relatif aux données socio-économiques. Les dispositifs d'inventaire ou d'observation de l'environnement sont dans la plupart des secteurs en cours de construction.

C'est pourquoi, la mission recommande de travailler à « deux vitesses » :

- inventier l'existant pour définir un programme destiné à combler les lacunes des dispositifs d'inventaire ou d'observation
- commencer à tester sur les données disponibles les croisements nécessaires pour illustrer les phénomènes d'inégalités écologiques.

- un maillage d'observation territoriale à définir
 - un maillage à valider au niveau national

Une première difficulté résulte dans la définition des périmètres d'observation qui constituent en eux-mêmes un enjeu. Contrairement aux unités géographiques d'observation habituelle (périmètres administratifs), il s'agit dans le domaine environnemental de zonages spécifiques (périmètres réglementaires) définis à partir d'inventaires ou de mesures complexes sur le terrain, très variables d'un domaine à un autre. Chaque périmètre a sa logique, son efficacité propre. Cette situation n'est pas spécifique à l'environnement, mais sa faiblesse vient de l'absence de couverture de l'ensemble du territoire national³³, empêchant les comparaisons et rendant difficiles les croisements de données.

- un maillage adapté à une approche sociale

Seconde difficulté, ce maillage national, non achevé, du système environnemental est trop lâche pour une approche sociale pertinente des questions environnementales, tout particulièrement en milieu urbain. A l'échelle géographique de la commune, du quartier, les apports de l'appareil statistique se limitent pour l'essentiel aux recensements généraux de population. Les enquêtes locales sont coûteuses en moyens, peu homogènes dans l'espace et difficilement reproductibles dans le temps.

Pour mobiliser des réseaux complémentaires aux réseaux nationaux de la compétence de l'État, il convient que le dispositif environnemental puisse également répondre aux attentes

³² Cf. annexe 5.

³³ L'élaboration de l'ensemble des atlas des zones inondables, des plans de prévention des risques, des cartes de bruit en agglomération ou le long des grandes infrastructures ... n'est pas encore achevée.

des acteurs locaux³⁴. Des cadres conventionnels existent et se développent, mais nécessitent de construire un système d'information de l'environnement adapté et pérenne.

Aussi, la mission recommande-t-elle qu'une réflexion soit menée en ce sens entre les services du MEDD³⁵, de l'INSEE et des collectivités territoriales pour tester au niveau local une méthode nationale d'inventaire des populations exposées. La construction d'un tel système d'information sur des zones infra-communales pose en effet de nombreux problèmes techniques et méthodologiques.

3.1.2.3 d'où l'impossibilité actuelle de définir des indicateurs fiables

Dans sa contribution à la définition d'indicateurs du développement durable, l'IFEN a présenté sa méthode de travail. Dans un souci de transparence et pour en faciliter la compréhension, il a présenté ses premiers résultats par modules, sans recourir à des indices intégrés de type PIB vert ou empreintes écologiques. Il a ainsi analysé des interactions entre les différents paramètres économiques, sociaux et environnementaux, en insistant sur des indicateurs de découplage, mais aussi en soulignant son ambition future de travailler sur les inégalités écologiques. La sélection finale des 45 indicateurs sélectionnés a été fortement contrainte par la disponibilité des informations. « *Des dimensions a priori très importantes comme l'évolution des inégalités écologiques ou la vulnérabilité écologique des territoires aux risques, n'ont pas été pleinement pris en compte faute de données chiffrées* ».

Les quelques indicateurs relatifs à l'environnement utilisés³⁶ ne permettent pas de mesurer dans le temps l'évolution conjointe de la qualité environnementale urbaine et les mouvements de population, rendant difficile l'analyse des facteurs environnementaux intervenant dans la spécialisation sociale des espaces résidentiels. Il y a un problème méthodologique de mesure et d'analyse des processus d'inégalités écologiques et sociales dans l'espace et le temps.

3.1.2.4 Les axes de réflexion de la D4E et de l'IFEN

Dans le cadre de ses travaux pour la commission des comptes et de l'économie de l'environnement (CCEE), la D4E a engagé avec l'IFEN une réflexion sur les aspects sociaux des politiques environnementales. La mission a rencontré les équipes en charge de ce travail. Elle a été impressionnée par l'importance de leur mobilisation sur le sujet. Elle a ainsi pu vérifier que le diagnostic porté par la mission sur l'absence de définition claire du champ à étudier et sur les insuffisances des systèmes d'information relatifs aux données tant environnementales que sociales, était partagé. Ces deux éléments constituent un réel handicap pour mener à bien des travaux de recherche opérationnels, voire de simples études de cas.

La D4E et l'IFEN estiment en effet, comme la mission, que le système d'observation des inégalités écologiques reste à construire. A titre d'expérimentation méthodologique, l'IFEN réalise actuellement une étude avec la direction régionale de l'INSEE et la DIREN Centre sur la connaissance des populations des zones inondables du Loiret. Un projet portant sur le profil

³⁴ La mission renvoie aux conclusions, toujours d'actualité, du rapport de l'IGE sur « les observatoires opérationnels de l'environnement » (décembre 2001).

³⁵ IFEN, DIREN, DRIRE, mais aussi DDE, DDASS.

³⁶ Ainsi, parmi les 45 indicateurs proposés, figurent l'analyse du couplage entre production de déchets et revenus des ménages, l'importance de la contamination des eaux continentales par les pesticides, l'étalement urbain, la répartition des risques technologiques (Seveso 2) entre les départements. Aucun d'entre eux n'approchent ce que pourraient être les inégalités écologiques subies par les populations.

des populations vivant à proximité des sites industriels³⁷, est également en cours de discussion avec la DPPR.

Jusqu'à présent, l'IFEN avait plutôt orienté ses travaux en ce domaine sur des analyses d'enquêtes d'opinion menées en partenariat avec des organismes comme l'INSEE, l'OIP ou le CREDOC³⁸. De façon très complémentaire, les travaux engagés par la D4E sont davantage centrés sur les études économiques, et donc peu sur les impacts sociaux des politiques environnementales. La réflexion est aujourd'hui bridée par l'absence de données pertinentes. C'est donc par une revue de la littérature, notamment anglo-saxonne, que la D4E et l'IFEN envisagent de faire des recommandations en matière de méthodologie et de système d'information.

Les difficultés rencontrées pour simplement bâtir le plan du rapport pour la CCEE sont très révélatrices des insuffisances de connaissance ; l'intitulé même de la première partie du rapport projeté pour fin 2006, n'est pas encore stabilisé : « la répartition sociale des nuisances et des aménités environnementales », « la distribution des biens et dommages environnementaux au vu des distributions sociales »... Le terme inégalités écologiques n'apparaît pas. C'est par une analyse de la distribution spatiale des sources de dommages ou d'aménités que le sujet sera abordé, mais sans aucune approche des populations concernées, semble-t-il, à ce stade... faute de données. Grâce à l'observatoire des ZUS et aux enquêtes sur les conditions de vie des ménages de l'INSEE, quelques caractéristiques environnementales de ces quartiers pourront ensuite être croisées avec celles des populations qui y résident³⁹. Enfin, l'enjeu du « ressenti » sur les parcours résidentiels des populations sera illustré par quelques exemples (bruit, nucléaire). C'est pourtant bien par l'analyse des corrélations entre les inégalités écologiques des territoires et les caractéristiques socio-démographiques des populations qui y résident, que les impacts sociaux des « qualités » de l'environnement peuvent être approchés.

La seconde partie du rapport portera sur les comportements environnementaux des ménages (pratiques de tri des déchets, économies d'énergie ou d'eau...). La mission estime que ces analyses sortent du champ de sa réflexion, du moins telle qu'elle l'a défini.

La dernière partie traitera des impacts redistributifs des politiques publiques. C'est un point particulièrement important, mais principalement centré sur les impacts des instruments financiers (coûts des normes, fiscalité écologique...) sur lesquels la mission ne s'est pas penchée.

L'esquisse du plan présentée pour le prochain rapport sur « l'état de l'environnement en France » qui est rédigé parallèlement au rapport CCEE, comprend un chapitre sur « les impacts de l'environnement sur l'homme ». Là encore le terme d'inégalités écologiques n'a pas été retenu dans les différents angles d'approche : on y retrouve les problématiques de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques, celles de la santé et celles des inégalités sociales, mais pas celles des inégalités écologiques.

A l'évidence, tant que l'inventaire et le suivi, à partir d'une grille dûment validée, des populations exposées aux risques, aux pollutions et nuisances ou bénéficiant d'aménités environnementales n'auront pas été menés de façon rigoureuse, il sera toujours difficile de mettre l'homme au cœur des politiques environnementales.

* *
*

³⁷ Il serait intéressant de se rapprocher de l'AGMF qui a réalisé une enquête auprès de 80 agglomérations pour connaître les populations concernées par les sites SEVESO, suite à la catastrophe d'AZF.

³⁸ Cf. références bibliographiques en annexe.

³⁹ Cf. chapitre 2 du présent rapport.

Face à l'absence de définition opérationnelle du champ de l'écologie urbaine, il n'est pas anormal que les données en décrivant les caractéristiques soient extrêmement éparpillées et peu utilisables pour aborder la question des inégalités écologiques en milieu urbain. On aurait pu imaginer que le lancement de plans municipaux pour l'environnement, puis de chartes d'écologie urbaine, et plus récemment d'agendas 21 locaux par les villes et les agglomérations, fournisse l'occasion d'élaborer de tels référentiels (profils environnementaux, indicateurs), mais **faute de cadre d'ensemble pour l'observation, malgré quelques essais, il n'est pas possible de dire aujourd'hui que ce champ d'études et d'actions publiques puisse s'appuyer sur des données solides et cohérentes. Si ce champ n'est pas vierge de données, le système d'information qui permettrait de le caractériser, n'est pas opérationnel pour les acteurs de la ville.**

La liste des indicateurs de l'association RESPECT (Réseau d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités locales)⁴⁰ traduit clairement cette situation. Certains d'entre eux permettraient d'appréhender la question des inégalités écologiques, mais le thème ne figure pas en tant que tel. Il reste aux politiques qui utilisent cette grille, de fixer la lutte contre les inégalités écologiques comme objectif. Le Plan Environnement Collectivité (PEC) proposé par l'ADEME ne la mentionne pas dans sa présentation générale pour les élus.

C'est donc par la volonté des responsables politiques et avant tout par celle de l'État en charge de la connaissance et de l'information statistique et scientifique sur l'environnement et le développement durable, que la question des inégalités écologiques peut s'inscrire parmi les objectifs des politiques environnementales.

3.2 Des politiques urbaines qui n'intègrent l'environnement qu'à la marge

L'État s'est depuis la création du ministère en charge de l'environnement, doté de politiques sectorielles en matière d'environnement, mais celles-ci ont du mal à s'articuler entre elles. La prise en compte de l'environnement dans les autres politiques publiques, notamment urbaine, peine à entrer dans les faits malgré la publication de nombreux textes. Ce n'est qu'au début des années 1980 dans le contexte de la décentralisation, que sera recherchée en s'appuyant sur les collectivités locales, la définition de politiques globales d'intervention sur l'environnement urbain.

3.2.1 Les enseignements des chartes urbaines pour l'environnement

Les chartes pour l'environnement⁴¹ ont pour objectif de renforcer les atouts et de corriger les faiblesses du territoire en matière d'environnement. Elles doivent être pour les collectivités des outils de définition de leurs politiques locales d'environnement, mais aussi et surtout des outils de mise en cohérence de l'ensemble de leurs politiques pour tendre vers un développement plus durable de leur territoire.

Dans la perspective d'inscrire cette démarche dans les nouveaux contrats de territoire initiés par la LOADT, mais aussi dans la loi SRU, une évaluation en a été faite par la D4E en octobre

⁴⁰ Cette association a créé et gère un logiciel qui n'est utilisé que par un nombre infime de collectivités ; son application est sous licence et se révélerait peu adaptable aux besoins des collectivités.

⁴¹ La circulaire du 11 mai 1994 en fixe le cadre et précise la place de l'État dans cette démarche contractuelle. Sept cahiers méthodologiques lui sont annexés, mais aucun d'entre eux ne présente de référentiel technique opérationnel.

2002. A cette date, 85 chartes ont été signées dont 59% concernent le milieu urbain (32) et une cinquantaine sont en projet. Il paraissait en effet important de les repositionner dans les démarches futures d'agendas 21 locaux préconisées pour l'élaboration des projets d'agglomérations comme des projets de pays⁴². Une telle évaluation est d'autant plus pertinente que la SNDD reprend dans son programme d'action l'objectif de soutenir l'élaboration de 500 agendas 21 locaux.

Ce bilan, s'il est qualitativement encourageant⁴³, reste très modeste quantitativement.

Si le volet environnemental est généralement bien traité, le volet plus stratégique de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques locales, est en fait peu développé et très variable d'une charte à une autre. La plupart des collectivités abordent les politiques de transport ou d'urbanisme, mais les actions proposées dans ce cadre restent généralement très ponctuelles, du style opérations « vélos dans la ville ». Il est vrai que les villes disposent d'autres outils pour définir leur stratégie et leur politique dans ces domaines spécifiques. Seules quelques-unes d'entre elles ont veillé à articuler les différentes démarches et à en assurer une lisibilité. Mais à notre connaissance, une seule ville, Montpellier, a décidé tout simplement d'intégrer sa charte pour l'environnement dans son projet urbain.

L'intégration paraît encore plus difficile à mener dans le domaine social. **Les liens entre chartes et contrats de ville sont quasi inexistant, le principe d'équité sociale étant jugé difficile à mettre en œuvre dans une charte pour l'environnement.** Quelques actions concrètes en faveur du logement social (isolation phonique et thermique), en matière de solidarité de voisinage (gestion de locaux résidentiels, d'espaces de loisirs, de jardins de ville, création de structures de médiation pour résoudre les conflits résidentiels liés au bruit), ou encore programme d'insertion reposant sur des « emplois verts » sont autant d'illustrations de l'intégration de l'environnement dans des politiques sociales, mais elles restent rares. Aucune d'entre elles n'a engagé de réflexion sur l'impact social des politiques et actions environnementales retenues.

Le bilan est encore plus modeste en ce qui concerne l'intégration des aspects économiques dans les chartes pour l'environnement (quelques exemples d'actions de sensibilisation des entreprises à la prise en compte de l'environnement : démarches de management environnemental, de certification ISO, ou encore démarches HQE). Les impacts socio-économiques des services publics environnementaux ou des programmes de lutte contre les pollutions ou nuisances ne sont pas abordés (par exemple sur le coût du foncier et de l'immobilier) ; seule y figure l'évaluation financière des actions programmées.

Malgré les faiblesses relevées dans ce bilan, les chartes pour l'environnement n'en constituent pas moins une bonne base pour l'élaboration des chartes d'agglomérations et des agendas 21 locaux. Elles peuvent en constituer le volet environnemental et leur programme d'action être intégré au contrat d'agglomération comme au programme de l'agenda 21.

La mission préconise que le contenu des chartes urbaines pour l'environnement soit redéfini comme cadre de cohérence des politiques environnementales en milieu urbain.

Un cadre rénové permettrait de décliner localement les différents plans nationaux récemment adoptés (climat, santé-environnement, air, bruit, risques...) sur la base d'un diagnostic identifiant les inégalités écologiques observées sur ces territoires et d'une analyse des impacts socio-économiques de ces politiques comme des impacts

⁴² Articles 25 et 26 de la LOADT.

⁴³ Avance de ces collectivités dans leur réflexion sur le développement durable.

environnementaux des autres politiques urbaines, insuffisamment développés comme la mission a pu le constater.

3.2.2 Les enseignements des politiques urbaines

3.2.2.1 une insuffisante préoccupation de l'environnement

La décentralisation de l'urbanisme a profondément modifié les modes d'intervention de l'État en ce domaine. Après plusieurs années d'observation, l'État s'est repositionné en définissant un cadre général dans un certain nombre de domaines concernant la ville⁴⁴ et plus particulièrement les agglomérations (intercommunalité, urbanisme, déplacements, transports, logement...), mais dans le domaine de l'environnement, la répartition des compétences a peu changé.

Sans analyser l'ensemble de ces champs qui interfèrent pourtant avec celui de l'environnement, la mission a choisi de se pencher plus particulièrement sur la politique de rénovation urbaine des quartiers défavorisés, dénommés zones urbaines sensibles (ZUS). Comme analysé dans le chapitre précédent, ces quartiers cumulent en effet la plupart des inégalités urbaines. Le cadre de vie y est particulièrement dégradé ; les conditions de vie ne correspondent plus à l'attente des populations qui y habitent, ; les critères socio-économiques y sont désastreux. La politique de rénovation urbaine correspond de plus à la priorité de la politique urbaine définie par le gouvernement dans la SNDD avec pour objectif de lutter contre les inégalités urbaines les plus marquées par la mise en œuvre de la mixité sociale et des principes du développement durable. Elle se traduit dans le programme pluriannuel lancé par l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour soutenir par conventionnement des opérations d'aménagement urbain⁴⁵ projetées par les collectivités dans ces quartiers.

- l'approche de l'ANRU

Les deux grandes cibles de l'ANRU sont les grands ensembles et les quartiers anciens dégradés. Si la lutte contre les inégalités écologiques ne figure pas en tant que telle parmi les objectifs opérationnels de cette politique, le développement durable n'en est pas absent. Ces préoccupations de durabilité ont été intégrées dans le cahier des charges établi à cette occasion pour les collectivités locales et à l'élaboration duquel le MEDD a contribué en tant que membre du conseil d'administration de l'agence. Elles se traduisent dans 3 domaines précis :

- l'urbanisme, par le souci de rénover les formes urbaines de ces quartiers, et notamment par le traitement des espaces publics,
- le logement, en veillant à la diversité de l'offre et à un meilleur équilibre avec le logement social trop représenté ; ce qui est pour l'ANRU le moyen le plus opérationnel de tendre vers la mixité sociale,
- la qualité de la construction, en préconisant les démarches HQE⁴⁶ ; une charte a été rédigée pour promouvoir cette qualité environnementale,

tout en y favorisant la diversité des fonctions et de l'activité (dispositif des « villes franches »).

⁴⁴ « L'implication des DDE dans la politique de la ville » - rapport CGPC (juin 2003).

⁴⁵ Le contenu de ces opérations portent sur le logement, les équipements publics ou collectifs, les espaces d'activités économiques ou tout autre investissement.

⁴⁶ ... ce n'est pourtant pas dans les projets de rénovation urbaine que la qualité de la construction est la mieux traitée : la démarche HQE concerne 60 logements pour 1000 (6% en PLA).

Cette notion de développement durable est stratégique pour l'ANRU. Le directeur est toutefois bien conscient que les domaines retenus ne sont pas exhaustifs et que d'autres champs environnementaux mériteraient d'être intégrés. Pour lui, l'urgence de la situation dans ces quartiers ne permet pas d'être plus ambitieux, d'autant plus que les critères d'éligibilité retenus exigent déjà de la part des collectivités une concertation locale difficile pour que les populations, mais aussi les maîtres d'ouvrage, notamment bailleurs, s'approprient le projet. Les habitants craignent le changement même si le plan de relogement correspond pour eux à un parcours résidentiel positif.

Pour la mission, malgré les changements apportés dans la conception de ces quartiers, les projets de rénovation urbaine ne correspondent pas à un véritable changement de la morphologie urbaine⁴⁷. L'ANRU estime qu'elle n'a pas à se substituer aux acteurs locaux. Elle intervient comme outil de soutien. Elle vérifie simplement que les grands principes du programme sont respectés. L'examen en commun permet souvent des améliorations. Mais, sauf à être signalés par les porteurs de projets, les problèmes d'inondabilité, les périmètres SEVESO... ne sont pas regardés. Pour le directeur, il n'est d'ailleurs pas sûr qu'il y ait beaucoup de cas. L'accessibilité de ces quartiers constitue par contre un vrai problème, notamment le développement des transports en commun ou encore la couverture de certaines grandes infrastructures bruyantes, mais ce genre de projets est à la limite du programme, comme l'enterrement de lignes électriques, le développement de réseaux de chaleur, ou encore la dépollution de friches industrielles. Ce sont les DDE qui étudient ces différents points avec les collectivités et recherchent avec elles les possibilités de financement complémentaires.

Les représentants du MEDD ont souhaité que d'autres éléments du développement durable soient pris en compte dans le cahier des charges, qu'un diagnostic complet soit renseigné, qu'une grille de questionnement soit établie, mais les maires ne savent pas toujours comment y répondre et surtout n'y voient aucun intérêt en l'absence de financement spécifique. Pour eux, le seul fait de « *faire de la rénovation* » est synonyme de développement durable.

L'ANRU n'est pas opposée à élargir les thématiques liées au développement durable, mais elle souhaite au préalable disposer de guides méthodologiques pour les porteurs de projets, à l'instar de la charte sur la qualité de construction. « *Il faut donner du sens aux termes et en faire comprendre l'intérêt dans l'opérationnel* » : comment prendre en compte l'effet de serre ? Comment résoudre les problèmes d'accessibilité ? etc.

Les quelques dossiers examinés par la mission sont en effet des dossiers d'urbanisme opérationnel, ciblés sur l'habitat. Ils ne présentent pas de véritables projets urbains négociés, avec diagnostics, objectifs environnementaux ou sociaux autres que le projet -sensible- de relogement. Ces absences dans les dossiers de rénovation ne signifient pas que les collectivités candidates ne disposent pas de tels projets ou qu'elles n'interviennent pas dans ces domaines, mais ces éléments ne semblent pas avoir de réelles incidences dans la sélection des dossiers, elles ne les y ont pas fait figurer. De plus, selon l'ANRU, pour la grande majorité des élus de ces quartiers, « *l'environnement reste un luxe : la population ... n'en parle pas* » !! Enfin, il apparaît que les projets présentés dans les dossiers de candidature, souvent réalisés dans des délais très brefs, risquent d'évoluer fortement dans le temps.

Cette rapide analyse montre l'enjeu du dispositif de suivi et d'évaluation des projets retenus que l'ANRU prévoit de mettre en place (interne pour le suivi pendant 5 ans ; inspections possibles dans 5 ans). Elle envisage également de s'appuyer sur un collège d'experts pour la mise au point des projets (urbanisme, développement durable, sociologie). Encore faut-il que

⁴⁷ Tel que porté dans la note « Fondamentaux sur les constituants de la ville et développement durable » jointe en annexe 6.

des objectifs de résultats, notamment en matière de qualité de vie, soient préalablement fixés pour chaque projet.

La mission recommande donc que quelques indicateurs relatifs à la qualité environnementale de ces quartiers classés en ZUS définis sur la base d'objectifs opérationnels pré-établis, soient proposés à l'ANRU pour être intégrés dans le dispositif de suivi et d'évaluation des opérations de rénovation urbaine.

- l'approche de la DIV

Pour la délégation interministérielle à la ville (DIV), confortée par l'expérience des contrats de villes, il existe sans aucun doute de vraies inégalités de territoire en matière écologique et les quartiers défavorisés subissent des nuisances importantes. La DIV est très sensible à ce constat. **Il ne lui paraît pas possible de réussir la mixité urbaine sans requalifier l'environnement de ces quartiers.** Encore faut-il disposer d'éléments concrets et de moyens d'intervention sur ces sujets. Les projets de desserte en transports en commun intégrés aux projets de restructuration urbaine sont normalement prioritaires⁴⁸, le plan « bruit » prévoit des crédits pour les travaux d'isolation phonique des logements soumis aux bruits des transports orientés vers les ZUS, mais les engagements de l'État ne figurent pas dans les conventions signées avec les collectivités. Les diagnostics sur les réseaux de chaleur ne sont pas financés... Les DDE qui travaillent sur ces dossiers en relation avec les autres services de l'État, n'arrivent pas à établir avec les collectivités candidates des plans de financement complets. Les composantes environnementales des projets restent généralement au niveau des idées...

La mission fait sienne la conclusion de la DIV : si la lutte contre les inégalités environnementales devient pour le MEDD une politique à part entière, il faut qu'elle se concrétise dans un programme d'intervention dûment financé, et coordonné avec le programme de l'ANRU.

- l'approche de la DGHUC

Pour le directeur général de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction, il n'y a pas a priori de corrélation entre les inégalités sociales et les inégalités écologiques, du moins au sens où il les comprend... L'exposition aux nuisances urbaines ne concerne pas que les populations les plus pauvres ; les ménages modestes, voire aisés, peuvent y être également confrontés (bruit, risques naturels...). Il en est de même pour les problèmes relatifs à la qualité de l'eau, de l'air. Cette absence de corrélation lui paraît moins évidente pour les risques industriels, bien que dans le cas de la catastrophe AZF, toutes les catégories sociales aient été concernées. Pour la « gestion du quotidien » (facture énergétique par exemple), ce sont les critères socio-économiques qui sont, de son point de vue, prépondérants.

Il reconnaît toutefois que la qualification d'un risque, d'une nuisance, conduit à la dépréciation du foncier et de l'immobilier et contribue de ce fait à aggraver les inégalités sociales. Le ministère en charge de l'équipement se penche sur ces sujets en liaison avec le MEDD au travers des programmes du PUCA (saturnisme, effet de serre, facture énergétique, exposition au bruit...). Toujours selon le DGHUC, la priorité gouvernementale de soutenir les projets locaux de mixité sociale ne peut que contribuer à atténuer les inégalités écologiques,

⁴⁸ Circulaire de juillet 2001 qui s'est concrétisée par un effort méthodologique de la part du CERTU (observatoire national de la mobilité locale) et par la collaboration de la DTT et de la DIV sur la mobilité durable dans les ZUS dans le cadre des contrats de ville.

mais ce n'est pas leur objectif, d'autant plus que les collectivités les plus touchées par ce type d'inégalités, n'ont pas les moyens d'intervenir seules (couverture d'une autoroute, dépollution d'une friche industrielle).

La lutte contre les inégalités écologiques n'est donc pas incluse dans la lutte contre les inégalités urbaines telle que définie dans la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Pour le DGHUC, le rajout de l'exigence écologique risquerait, en « chargeant trop la barque », de bloquer les dossiers.

Tout en comprenant la position de la DGHUC de ne pas multiplier les priorités dans une politique aussi sensible que celle de la ville, la mission estime que la requalification environnementale des quartiers classés en ZUS est une des conditions de réussite de l'objectif de mixité sociale et donc de cohésion nationale.

3.2.2.2 des outils de connaissance des inégalités urbaines qui restent à compléter

Les outils que nous allons maintenant analyser rapidement, visent à mettre en évidence les inégalités urbaines et leur évolution dans le temps et l'espace suite aux politiques menées. Souvent en cours de construction, ils se bâtissent à partir des données relatives au logement, s'enrichissent de données socio-démographiques pour approcher les inégalités sociales, mais celles relatives à l'environnement en sont aujourd'hui absentes. En revanche, leurs gestionnaires ne sont pas opposés au développement d'un volet environnemental. La mission a même pu noter une attente en ce domaine à l'égard du MEDD.

- Les premiers outils méthodologiques de la DIV

La mise en œuvre de la politique de la ville s'est accompagnée depuis sa création d'une démarche d'évaluation⁴⁹. A cet effet, la DIV a publié en 1996 deux guides complémentaires : le dossier ressources de l'évaluation des contrats de ville et le guide méthodologique des tableaux de bord socio-démographiques des quartiers en liaison avec l'INSEE, précédemment évoqué comme document de référence pour bâtir un système d'information croisée avec les données de l'environnement.

Ce guide est en effet particulièrement intéressant car il met en place la base d'un dispositif d'observation des quartiers, dont le contenu a vocation à s'enrichir dans le temps. Les apports de l'appareil statistique se limitant pour l'essentiel aux données des recensements de la population, les collectes d'information auprès des services locaux sont souvent coûteuses et peu homogènes.

L'INSEE s'est donc efforcé d'élaborer un cadre méthodologique répondant aux attentes des acteurs locaux :

- découpages infra-communaux en grands quartiers, mais aussi en quartiers prioritaires⁵⁰ faisant l'objet de politiques spécifiques (contrats de ville, ZUS...),
- tronc commun d'indicateurs permettant de comparer les situations entre quartiers, à la moyenne communale ou de l'aire urbaine, entre aires urbaines...

Les thèmes retenus dans ce premier guide ne prétendent pas correspondre à un système complet d'information : ils constituent un compromis entre les besoins exprimés par les

⁴⁹ Circulaire interministérielle du 9 décembre 1993.

⁵⁰ ... grâce à ses « îlots », unités de base des RG.

acteurs et les données disponibles (*population et peuplement ; pauvreté et précarité ; habitat ; emploi et chômage ; vie civique*).

Comme le soulignent les auteurs du guide, les travaux d'observation statistique par quartier sont encore peu nombreux. Des thèmes comme la santé, la culture ... ou l'environnement devraient progressivement enrichir un tel tableau de bord.

La principale difficulté rencontrée pour bâtir de tels tableaux concerne la territorialisation des données, l'échelle de base restant la commune. Or cette échelle n'est plus adaptée à l'évaluation des politiques publiques, notamment en milieu urbain. Simultanément au quartier, l'agglomération est reconnue comme le territoire pertinent d'intervention. Ce problème est commun à de nombreux domaines d'intervention et l'environnement n'y échappe bien sûr pas avec sa multitude de zonages (bruit, risques, mais aussi ramassage des ordures ménagères, distribution d'eau...). Chaque découpage répond à une logique d'intervention administrative ou technique. **L'INSEE propose donc de définir ces quartiers d'observation avec les acteurs locaux, principaux gestionnaires de la ville et porteurs de la manière dont les habitants perçoivent et vivent l'espace urbain.**

Les progrès observés dans les systèmes d'observation des systèmes urbains n'enlèvent rien à la pertinence de ce guide qui demeure plus que jamais d'actualité. C'est à partir de ces travaux méthodologiques qu'a été lancée une mission d'étude sur la définition d'un système d'observation dans les quartiers des agglomérations françaises et qu'a pu se bâtir rapidement l'observatoire des ZUS.

- La réflexion menée par les agences d'agglomération sur les observatoires de quartiers

Pour progresser dans sa démarche d'évaluation des politiques publiques de la ville, la DIV a confié en 2000 à la Fédération nationale des agences d'agglomération une mission d'étude sur la mise en place d'un système d'observation et d'indicateurs permettant de mesurer les difficultés sociales, économiques et urbaines dans les différents quartiers des agglomérations françaises. Un tel dispositif vise à mieux comprendre les effets, directs et indirects de l'action publique à l'échelle locale. Pilotée par les agences de Lille et de Lyon, la mission a d'abord effectué le recensement des outils d'observation et les tableaux de bord existants⁵¹. L'objectif principal de ces observatoires reste avant tout le suivi des évolutions sociales et économiques des quartiers prioritaires, y compris les mobilités résidentielles ; des thèmes comme la santé, mais aussi le fonctionnement urbain⁵²..., bien qu'identifiés, ont été peu investis.

En conclusion de cette mission, la FNAU propose la mise en place progressive de systèmes intégrés « observation-évaluation » des quartiers et de poursuivre la réflexion thématique et la pertinence des principaux indicateurs utilisés. L'ouverture sur de nouveaux champs d'observation est souhaitée, notamment sur le fonctionnement urbain, mais le thème environnement n'est pas repris dans les conclusions.

Contacts pris avec les agences d'urbanisme de l'Ouest⁵³, souvent citées pour leur investissement dans les problématiques environnementales, les responsables de ce secteur ont précisé à la mission que le club « environnement » commençait seulement à intégrer cette dimension dans les travaux des agences. La démarche agenda 21 lancée par certaines agglomérations, mais aussi la mise en œuvre de la directive européenne sur l'incidence environnementale des plans et programmes, devraient être de nature à soutenir leur réflexion

⁵¹ 28 dispositifs d'observation couvrant en fait une cinquantaine d'agglomérations : 15 sur 29 agglomérations de plus de 200 000 habitants et 36 sur 112 de plus de 50 000 habitants.

⁵² Ce thème comprend, d'une part, les commerces et services et, d'autre part, l'environnement, la qualité urbaine, les espaces et services publics.

⁵³ Angers, Brest et Rennes

en ce domaine. Pour la responsable de ces dossiers à Angers, « *les agences n'ont pas d'approche sur les inégalités écologiques ; il existe des passerelles évidentes entre les questions urbaines et les inégalités écologiques, mais les choses sont tellement croisées qu'il est nécessaire d'avoir une méthode rigoureuse pour les analyser* ».

Tous expriment le souhait de pouvoir disposer d'un référentiel opérationnel⁵⁴, intégrant fortement la dimension santé-environnement, et de développer pour y parvenir une collaboration fructueuse entre la FNAU et la DIDD.

Pour ces spécialistes des villes, il faut privilégier l'approche environnementale par la qualité de vie des habitants, plus pertinente, car plus proche des préoccupations des élus, que l'approche, jugée par eux trop scientifique et technique, de l'écologie urbaine⁵⁵. C'est le choix fait par l'agence de Lyon qui travaille sur un observatoire de la qualité de la vie. C'est celui retenu par celle de Brest pour mener une réflexion croisée entre santé, environnement et urbanisme. D'autres initiatives ont également été signalées à la mission ; ainsi un « observatoire de l'environnement des agglomérations de la région Midi-Pyrénées » porté par l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Toulouse, serait en projet. La mission n'a pu se procurer le dossier correspondant, mais cette initiative comme les autres réflexions menées au sein des agences d'agglomération, témoignent des besoins émergents des agglomérations en ce domaine.

Pour la mission, les réflexions engagées par les agences d'agglomération sur la « qualité de vie urbaine », au plus près du terrain, mériteraient toute l'attention du MEDD et seraient de nature à permettre un réel positionnement des DIREN et des DRIRE sur ces observatoires des quartiers urbains (connexion entre observatoires thématiques, permettant les croisements de données).

- Les premiers apports de l'observatoire national des ZUS

L'observatoire des ZUS, créé en août 2003 pour accompagner la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine, se situe dans le droit fil des réflexions précédentes. Il est chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs de cohésion nationale, notamment de mixité sociale. Il répond à un besoin de connaissance des ces quartiers, d'évaluation des objectifs thématiques, mais aussi aux exigences du débat démocratique.

Si l'environnement par l'analyse des nuisances urbaines et l'exposition aux risques dans les ZUS⁵⁶, figure bien au final dans l'état des lieux présenté dans le premier rapport de l'observatoire⁵⁷, ce thème ne correspond pas aux enjeux prioritaires de la politique de

⁵⁴ comme il en existe au Canada, aux États-Unis, à Rotterdam... La tentative menée par la Commission européenne, jugée trop technocratique, ne les a pas convaincus de sa pertinence.

⁵⁵ Se référer également à la proposition d'études présentée par l'A.DE.U.Pa sur « la qualité de vie urbaine : un concept qui reste à définir » signée par Patrick Tanguy, déjà citée.

⁵⁶ Cf. chapitre précédent.

⁵⁷ Rapport 2004 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles – Éditions de la DIV. Ce premier rapport n'avait pas pour ambition de présenter un état des lieux exhaustif ; l'approfondissement de certains thèmes est d'ores et déjà prévu. Aucun élément relatif à l'environnement n'avait pu être fourni à la mission lors de sa rencontre avec la DIV en octobre 2004 ; l'effort est à saluer.

rénovation urbaine tels que définis dans la loi d'orientation et de programmation sur la rénovation urbaine et la politique de la ville. Les 5 cibles concernent l'éducation, la santé, la sécurité, l'emploi et le logement.

L'état des lieux met en évidence l'accumulation des problèmes sociaux et urbains auxquels sont confrontés ces territoires ; ce qui pour la DIV confirme le bien-fondé d'une approche territoriale de ces problèmes. Le second enseignement est l'extrême hétérogénéité des ZUS ; ce qui conduit la DIV à progresser sur l'analyse territoriale des inégalités sociales et économiques, et notamment à développer une observation infra-communale permettant de mieux resituer ces zones par rapport à leur quartier, à leur agglomération, indispensable pour comprendre les dynamiques mises en œuvre.

La mission ne peut que souhaiter que cette politique, qui se veut ancrée dans le développement durable, affiche résolument aux côtés des deux piliers du social et de l'économique, un pilier environnemental.

L'analyse des mécanismes de cumul des inégalités sur un territoire, comme elle s'est efforcée de le démontrer dans le chapitre précédent en s'appuyant sur les travaux de recherche du CSTB, mais aussi les enquêtes de l'INSEE, met en évidence qu'il existe bien un marquage social et écologique de ces quartiers.

- Les perspectives ouvertes par « l'observatoire national des territoires » de la DATAR

La création d'un observatoire des territoires s'inscrit dans le cadre des nouvelles orientations pour la politique d'aménagement du territoire définies par le gouvernement en décembre 2002. La décentralisation, le renforcement de l'Europe, mais aussi les responsabilités de l'État en matière de cohésion nationale, créent de nouveaux besoins en matière de partage des connaissances et de comparaisons entre les territoires.

Créé en septembre 2004, l'observatoire est tenu de présenter un rapport triennal recensant les données relatives aux dynamiques et aux inégalités territoriales. Il a également pour vocation *« de faciliter les échanges d'expériences, l'harmonisation des méthodes, la mutualisation des connaissances entre l'État et les collectivités territoriales, d'animer un programme d'études et de recherche en vue d'améliorer les méthodes d'observation et d'analyse des territoires »*.

Les travaux de cet observatoire piloté par la DATAR ne font que commencer, mais il paraît particulièrement important à la mission que les données relatives aux dynamiques, comme aux inégalités écologiques des territoires, puissent en constituer un volet, notamment pour les aires urbaines.

Une telle ambition implique que le MEDD qui en est membre, s'investisse fortement dans cet outil. L'IFEN pourrait ainsi valoriser l'ensemble des statistiques sur l'environnement régional (EIDER) dont il dispose et intégrer à terme les résultats de la collaboration qui pourrait être développée avec la FNAU, sur les données environnementales en milieu urbain.

3.2.3 Un instrument d'intégration peu utilisé : l'agenda 21

Face aux insuffisances constatées ci-dessus de l'intégration de l'environnement dans les politiques urbaines, les démarches des agendas 21 locaux devraient constituer une réponse pertinente grâce à l'établissement de diagnostics globaux sur chaque territoire, mais aussi à la

hiérarchisation des enjeux, à la priorisation des objectifs et la définition de programmes d'action cohérents⁵⁸.

Ils constituent en effet un outil intéressant pour lutter contre les inégalités urbaines, qu'elles soient d'origine économique, sociale ou environnementale et surtout pour en analyser les mécanismes de cumul. Mais ces démarches nécessitent du temps et de l'apprentissage.

C'est la raison pour laquelle le MEDD a retenu dans la SNDD, comme priorité d'action, la promotion de ces démarches auprès des acteurs locaux⁵⁹. L'ADEME y participe, en accompagnant les collectivités dans leurs politiques environnementales et énergétiques : une trentaine de contrats ATEnEE⁶⁰ précèdent ou accompagnent les démarches agendas 21.

Le bilan reste cependant mitigé. Les élus s'interrogent sur l'intérêt des agendas qui se surajoutent aux procédures existantes et ne sont accompagnés d'aucun instrument financier supplémentaire. Ils perçoivent mal la nécessité de cette démarche de mise en cohérence des politiques locales, assortie d'exigences de participation citoyenne et d'évaluation permanente ... qu'ils estiment déjà mettre en œuvre par ailleurs. Cet outil reste associé pour eux aux seules politiques environnementales dans la mesure où il n'est pas porté par leurs autres services de l'État. Seul le ministère en charge du tourisme s'est véritablement engagé avec le MEDD pour soutenir ces démarches. De ce fait, et les résultats des trois appels à projets le démontrent, les démarches engagées sont généralement partielles, les plans d'action à part quelques exceptions ne sont pas aboutis et les dispositifs de suivi-évaluation restent à bâtir.

Pour trouver un nouveau souffle aux agendas 21 locaux, sans doute conviendrait-il de s'appuyer davantage sur les grandes associations d'élus, mais aussi de fonctionnaires territoriaux ou encore sur des structures comme la fédération nationale des agences d'agglomérations (FNAU), en charge d'élaborer les chartes d'agglomération et les plans d'aménagement et de développement durable des SCOT. Les réseaux actuellement mobilisés regroupent des acteurs convaincus, déjà engagés dans la démarche agendas 21.

Une autre piste à creuser serait de **développer les relations avec le réseau des « Villes-santé »** adhérentes à l'organisation mondiale de la santé (OMS). A partir du constat que les conditions sanitaires des populations dépendent tout autant des politiques d'aménagement et d'environnement que des politiques sanitaires, l'OMS préconise de développer des démarches transversales et intégratrices de l'ensemble des politiques locales. Ces démarches sont menées parallèlement aux agendas 21 alors qu'elles en constituent à l'évidence un volet.

Cette multiplication d'initiatives brouille la lisibilité des agendas 21 en France.

Le MEDD n'échappe pas à cette critique. Les acteurs locaux sollicités pour décliner à leur niveau de compétence territoriale, les nombreux plans environnementaux⁶¹, ont du mal à faire le lien entre toutes ces procédures. Les chartes urbaines pour l'environnement pourraient leur fournir comme proposé précédemment un premier cadre de cohérence. L'intérêt des agendas 21 locaux est de mettre en perspective l'ensemble des politiques locales.

Cette inquiétude des acteurs locaux face à la multiplication des démarches proposées sans cohérence apparente, explique sans doute la faible adhésion des villes françaises à la convention d'Aalborg. Cette convention internationale qui place la lutte contre les inégalités urbaines au cœur de sa démarche, se décline dans un contrat d'engagement qui préfigure ce qui pourrait être une future directive européenne sur l'environnement urbain.

⁵⁸ Cf. annexe 7 « l'agenda 21 local : la marque du développement durable ».

⁵⁹ appels à projets, échanges d'expériences, constitution de réseaux (cités 21, TEDDIF), définition de critères de reconnaissance, formation des acteurs avec le soutien de l'IFORE.

⁶⁰ Contrats d' « actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique ».

⁶¹ Citons les principaux d'entre eux : bruit, air, énergie, climat, mais aussi santé, transports, logement... or ces plans déclinés localement, comprennent de nombreuses actions qui se recourent...

La mission considère que la démarche des agendas 21 locaux, porteuse des trois piliers du développement durable et des analyses de leurs interférences, offre un cadre de cohérence général pour aborder le sujet des inégalités écologiques en milieu urbain et leurs cumul avec les inégalités sociales, mais aussi économiques. Un tel cadre ne pourra toutefois contribuer à la lutte contre ces inégalités qu'à la condition que les difficultés relatives aux dispositifs de connaissance et d'observation, fortement soulignées dans ce rapport, soient levées.

* *
*

C'est donc très logiquement que parmi les premières mesures retenues dans le programme d'action de la SNDD figurent des actions ciblées sur la connaissance et la construction de référentiels :

- créer un observatoire spécifique consacré aux ZUS ;
- mettre en réseau les observatoires thématiques existants dans le cadre d'un observatoire national des territoires, plus précisément des différences et des dynamiques des territoires, permettant ainsi de croiser les données, d'en analyser les corrélations ;
- d'intégrer dans le programme de rénovation urbaine l'objectif d'un haut niveau de qualité en terme de développement durable , et pour cela de bâtir un référentiel en liaison avec les démarches d'agendas 21 locaux.

Ces outils de connaissance sont en effet indispensables pour conduire une politique cohérente et efficace de lutte contre les inégalités sociales et environnementales des territoires, notamment urbains. Ils constitueront un appui précieux pour l'application de la future directive européenne sur l'environnement urbain actuellement en préparation.

La journée mondiale de l'environnement qui sera consacrée le 5 juin 2005 aux villes avec pour thème « des villes vertes, un plan pour la planète », pourrait offrir l'occasion de mobiliser l'ensemble des acteurs de la ville autour de la lutte contre les inégalités écologiques et les inégalités sociales, inégalités en fait indissociables en milieu urbain.

4. Les préconisations

Ce rapport s'est efforcé de défricher le contenu de la notion d'inégalités écologiques et de discerner si elle pouvait constituer une approche intéressante pour les politiques du MEDD.

La pertinence du concept d'inégalités écologiques apparaît d'emblée lorsqu'on l'applique à l'échelle du monde : les disparités naturelles entre les territoires, l'inégalité d'accès aux ressources vitales (eau, terre arable...) selon que l'on se situe dans un hémisphère ou un autre, une partie de continent ou une autre sont considérables, et, comme on l'a vu, 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 disparités entre zones urbaines, n'allait pas de soi. L'absence de définition construite hors la tentative du CSTB, la difficulté pour nos interlocuteurs à percevoir la signification de cette expression, son inexistence comme objectif de l'action publique, ne plaident pas en faveur de l'utilisation de cette notion dans les politiques du MEDD. De plus, il est apparu clairement que c'est par le biais de la réduction des inégalités sociales que les pouvoirs publics français⁶² s'efforcent avant tout de s'attaquer aux inégalités de toute nature.

Pour notre part, nous avons défini les inégalités écologiques en milieu urbain comme des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain, en limitant l'acceptation de ce terme au champ d'action du MEDD.

Ainsi nous sommes-nous intéressés aux inégalités de situation des urbains face à l'accès aux services publics de l'environnement et à la nature, face à l'exposition aux risques, aux nuisances et aux pollutions, et par rapport à l'intégration plus ou moins grande des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines.

Nous avons ainsi pu démontrer que ce concept est intéressant à un double titre :

- il oblige à porter l'attention sur les populations concernées par la différence de qualité des services publics environnementaux ou l'existence d'un risque sur un territoire précis, alors que les données du système d'information environnemental ne fournissent généralement pas de renseignement sur ces populations,
- il permet de développer la connaissance des impacts sociaux des politiques environnementales, peu développée jusqu'à présent, et ainsi de mesurer de façon plus adaptée leur efficacité en faveur des populations concernées.

C'est donc à une nouvelle approche des politiques environnementales, qui viendrait enrichir l'approche traditionnelle axée sur les ressources et milieux naturels, que l'utilisation de ce concept propose, en mettant l'humain au centre de ces politiques et en s'inscrivant résolument dans une perspective de développement durable.

Nous avons pu également constater la faible intégration des préoccupations environnementales dans les politiques de la ville dont l'objectif prioritaire reste ciblé sur la lutte contre les inégalités sociales : l'absence d'une approche opérationnelle des inégalités écologiques y contribue certainement. C'est pourtant par leur croisement que les mécanismes de cumul des inégalités urbaines peuvent être mis en évidence. Il nous est apparu en effet que la non prise en compte de la dimension environnementale joue un rôle important dans les processus de ségrégation spatiale. La réduction des inégalités écologiques en contribuant à l'amélioration de la qualité environnementale du cadre de vie urbain, constitue un volet

⁶² Ce n'est pas le cas dans un pays comme l'Allemagne (Cf. travaux du CSTB).

incontournable de la politique de lutte contre les inégalités urbaines et constitue un élément de réussite de l'objectif de mixité sociale.

La définition d'un programme d'intervention coordonné avec celui de la politique de la ville permettrait au MEDD d'atténuer sa relative marginalisation au sein de cette politique nationale majeure, d'ancrer celle-ci dans le développement durable, de faciliter au niveau des agglomérations la déclinaison de ses plans nationaux (climat, atmosphère, bruit, santé-environnement...) et d'anticiper l'application de la future directive communautaire sur l'environnement urbain.

4.1 clarifier le champ de l'écologie urbaine et le concept d'inégalités écologiques

- donner une « **définition ministérielle** » à l'**écologie urbaine**, essentiellement perçue comme une approche scientifique de l'environnement urbain et jugée par les acteurs de la ville comme trop éloignée de leurs préoccupations, ainsi qu'**au concept d'inégalités écologiques** qui présente l'intérêt de placer l'homme au centre des politiques environnementales.

Par convention de langage et dans un souci d'opérationnalité pour le ministère, la mission propose une définition relativement restrictive par rapport aux travaux de recherche dont elle a eu connaissance : « **inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain et relatives à l'accès aux services publics environnementaux et à la nature, à l'exposition aux risques, pollutions et nuisances** ».

- Vulgariser ces définitions auprès des acteurs de la ville et ... de la presse.

4.2 fournir des outils méthodologiques permettant de donner à ce concept un contenu opérationnel

- Mettre en place un **programme d'inventaire et d'analyse des inégalités écologiques en milieu urbain**, visant à évaluer sur le plan statistique la répartition spatiale des groupes sociaux en fonction des caractéristiques environnementales de leur lieu de résidence. Pour cela :
 - inventorier l'existant et identifier les lacunes à combler en liaison avec les différents services statistiques ministériels (pilote : D4E en liaison avec l'IFEN) et fixer des étapes en fonction des thèmes (bruit, risques, pollution de l'air, qualité des services publics environnementaux, nature...),
 - définir un maillage territorial pertinent en liaison avec l'INSEE et les collectivités, en descendant notamment au niveau des quartiers, échelon adéquat pour approcher la qualité de vie des populations urbaines, voire de l'îlot INSEE (développement des SIG pour les plans de prévention des risques, cartes de bruit, plans de protection de l'atmosphère...),
 - développer systématiquement dans ce programme la connaissance des populations concernées, leurs caractéristiques socio-démographiques, par croisement des données, afin de pouvoir formaliser le rôle des inégalités écologiques dans les processus d'évolution des territoires et de la ségrégation urbaine en particulier.

Pour la mission, l'approche territoriale qui constitue le socle des systèmes d'information de l'environnement, doit rester la base de l'approche des inégalités écologiques et s'enrichir par le développement de la connaissance des populations concernées.

- Établir à partir de ces travaux, une **grille officielle d'identification des différentes composantes de l'environnement urbain** en collaboration avec les grandes associations d'élus. Ce référentiel opérationnel devrait servir de base aux observatoires de l'environnement urbain et permettre d'effectuer des comparaisons pertinentes de la qualité environnementale des villes et agglomérations, et ainsi enrichir les palmarès ou baromètres de la qualité de vie urbaine (volet environnemental).
- Soutenir le développement des **observatoires de l'environnement urbain** et leur mise en réseau croisée avec les autres observatoires urbains existants. Pour cela, co-animer avec la DIV un groupe de travail composé de représentants d'agences d'agglomérations et de services déconcentrés, DIREN, DRIRE, DDE, mais également DDASS (pilote : MEDD en liaison avec l'IFEN et l'INSEE).

Ces observatoires devraient être conçus pour répondre à un double objectif, aide à la décision pour les décideurs et techniciens et base d'information pour les populations (mise en œuvre de la convention d'Aarhus).

- Parallèlement, lancer un programme de recherche sur la **définition d'outils méthodologiques permettant d'évaluer les impacts socio-économiques des politiques environnementales en milieu urbain** (réglementations relatives aux zones de bruit, de risques, de pollutions, révision des normes applicables aux services publics de l'environnement, création d'espaces de nature, ...), en appui aux réflexions actuellement engagées par la D4E dans le cadre de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement :
 - sur le plan social (analyse des mécanismes de cumul des inégalités écologiques et des inégalités sociales),
 - sur le plan économique (recherches sur la comptabilisation des coûts différés, mais également sur la dépréciation ou la valorisation des biens liées aux politiques environnementales).

La mission insiste sur la dimension opérationnelle que doivent avoir de telles recherches et l'intérêt de soutenir des recherches-actions en partenariat avec des collectivités intéressées.

- Accompagner les premières **études d'incidences environnementales des plans et programmes en milieu urbain**, comme outils de réduction des inégalités écologiques :
 - **en construisant une méthode d'intégration des préoccupations écologiques dans la morphologie urbaine** (bruit, effet de serre, nature...)
 - en testant guides et méthodes avec quelques villes pilotes.

4.3 renforcer le travail ministériel et interministériel sur la thématique urbaine

La stratégie nationale du développement durable arrêtée par le gouvernement offre l'occasion au MEDD de se positionner clairement sur la thématique des inégalités urbaines qui intègre

les approches sociales, mais aussi écologiques, maillons faibles du développement durable. Ce positionnement implique un travail préalable au sein même du ministère pour assurer la cohérence des approches entre les différentes directions.

- *au sein du MEDD :*

- **reconnaître la lutte contre les inégalités écologiques en milieu urbain comme un objectif stratégique du programme « soutien aux politiques de l'environnement et développement durable »** et identifier un service porteur de l'ensemble de la démarche ainsi qu'un correspondant au cabinet du ministre.

La mission estime que la DIDD est légitime à assurer cette coordination interne.

- Associer au programme d'analyse des conséquences socio-économiques des politiques environnementales précédemment évoqué, l'ensemble des directions thématiques, ainsi que les établissements publics sous tutelle concernés (ADEME, agences de l'eau) qui contractualisent des programmes d'intervention avec les collectivités urbaines (pilote : D4E).
- Proposer aux collectivités territoriales un **cadre de cohérence pour la mise en œuvre des politiques locales de l'environnement en milieu urbain (déclinaison territoriale des différents plans nationaux relatifs à l'environnement : plan climat, plan santé-environnement, plan air, plans risques, plan bruit...)** afin de leur donner une meilleure lisibilité et **faciliter leur intégration dans les politiques urbaines** (en redéfinissant en ce sens par exemple le contenu des **chartes urbaines pour l'environnement**).
- Définir un **programme d'interventions coordonnées MEDD et agences** (ADEME et AE) ciblé sur la lutte contre les inégalités écologiques, en le fléchant prioritairement sur les quartiers où les inégalités écologiques sont les plus sensibles, les ZUS.

- *en interministériel :*

- Avec la DIV, veiller à une meilleure intégration des plans d'action environnementaux sectoriels dans la politique de la ville, grâce notamment au cadre d'ensemble qui aura été défini en interne.
- Avec l'ANRU, **coordonner les programmes d'intervention, requalification environnementale et rénovation urbaine, dans les ZUS**
 - lui apporter un appui technique dans la définition d'outils de performance environnementale dans le cadre des conventions ANRU en lui proposant quelques indicateurs relatifs à la qualité environnementale des quartiers classés en ZUS sur la base d'objectifs opérationnels pré-établis , **afin de les intégrer au dispositif de suivi et d'évaluation des opérations de rénovation urbaine.**
- avec le METLTM (DGHUC), créer une synergie entre les politiques publiques menées par l'État sur la problématique urbaine et mobiliser les réseaux déconcentrés (DDE/DIREN/DRIRE, pôles « écologie et développement durable » et pôles « aménagement » en région), mais aussi le réseau des agences d'agglomération.
- avec le ministère des solidarités, de la santé et de la famille (MSSF), coordonner les démarches transversales menées parallèlement au niveau territorial pour décliner les plans nationaux des deux ministères (plans santé du réseau « villes-santé » adhérentes

de l’OMS) et **promouvoir une culture de la « qualité de vie urbaine » fondée sur le bien-être des populations**, en s’appuyant par exemple sur le réseau des centres de culture scientifique, technique et industrielle - CCSTI. (pilote : DIDD).

- Avec la DATAR, contribuer à identifier dans l’observatoire national des territoires, les inégalités écologiques, notamment entre les aires urbaines (pilote : IFEN).

4.4 promouvoir les « agendas 21 locaux » comme démarche intégratrice des politiques de lutte contre les inégalités urbaines, notamment écologiques

Les agendas 21 locaux, par leur démarche territoriale basée sur un diagnostic partagé, des objectifs priorités et un plan d’actions visant à la mise en cohérence des différents programmes sectoriels, sont des instruments **qui devraient permettre d’identifier, parallèlement aux inégalités économiques et sociales, les inégalités écologiques entre territoires urbains et de permettre de lutter contre elles**. Les agendas intègrent en principe un dispositif de suivi et d’évaluation des politiques locales menées pour réduire ces inégalités.

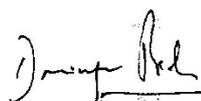
Comme nous l’avons vu, en réalité, ces démarches restent marginales en France et ne sont généralement pas abouties (absence de plans d’action et de dispositif de suivi-évaluation).

- Réaliser avec les quelques villes suffisamment avancées dans la démarche, un **guide « comment réaliser un agenda 21 local »**, illustré d’exemples concrets, en s’inspirant de ceux réalisés par l’agence régionale de l’environnement et des énergies renouvelables de l’Ile-de-France - ARENE (pilote : DIDD) .
- Promouvoir les agendas 21 locaux auprès des collectivités urbaines bénéficiant de contrats avec l’Etat (contrats de ville, conventions ANRU...) ou avec les agences (contrats ATEnEE de l’ADEME, contrats d’agglomération avec les agences de l’eau), en ciblant sur les agglomérations de plus de 100 000 habitants dans la perspective de la future directive européenne sur l’environnement urbain.
- Organiser avec le CNFPT des formations sur les agendas 21 locaux destinées aux personnels des agglomérations, en liaison avec la FNAU (pilote : IFORE).

Wanda DIEBOLT



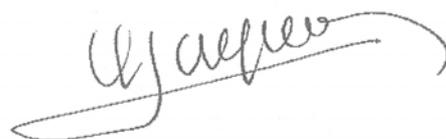
Dominique BIDOU



Annick HELIAS



Georges CREPEY





Paris, le 28 MAI 2004

Le Ministre

**Le Ministre de l'Écologie et du
Développement Durable**

à

**Monsieur le Chef du Service de
l'Inspection Générale de
l'Environnement**

**Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général des Ponts et Chaussées**

Objet : Lutte contre les inégalités écologiques et amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain.

Par ses attributions, le ministre de l'écologie et du développement durable « propose toute mesure propre à améliorer la qualité de la vie » ; il « participe à la détermination et à la mise en œuvre de la politique en matière d'urbanisme, d'équipement, de transports » et « contribue au développement de l'éducation à l'environnement, à la formation et à l'information des citoyens ».

Le ministre de l'écologie et du développement durable est par ailleurs en charge de l'animation et de la coordination de la stratégie nationale du développement durable, approuvée le 3 juin 2003. L'un des volets de cette stratégie porte sur la réduction de la double inégalité sociale et environnementale des territoires et des personnes.

Cette double inégalité est particulièrement dramatique dans les pays en développement où l'accès aux services essentiels, comme l'eau potable, n'est pas assuré, mais elle est aussi présente en France, notamment dans les quartiers défavorisés.

Je vous demande de constituer une mission conjointe qui portera sur l'état de la connaissance en matière d'inégalités écologiques en milieu urbain et sur une évaluation des apports spécifiques des politiques environnementales pour lutter contre ces inégalités. Elle fera notamment le point des études disponibles sur l'effet des instruments environnementaux sur les inégalités écologiques.

Cette écologie de proximité est en effet un élément essentiel du lien social dans la mesure où ce sont les plus défavorisés qui subissent de plein fouet les nuisances de l'environnement. Elle se traduit dans les politiques sectorielles (eau, déchets, bruit, air...) et les services à la population qui y sont liés, ainsi que dans les politiques d'aménagement où les principes du développement durable sont à intégrer (formes urbaines, espaces publics, transports, logement...). La mission examinera également comment la lutte contre l'effet de serre contribue à la réduction des inégalités écologiques.

Ce bilan prendra en compte la manière dont les habitants ou usagers du territoire perçoivent ces inégalités écologiques, expriment leurs attentes en terme de qualité de vie, notamment à l'occasion d'un projet, d'un plan ou d'un programme d'action s'inscrivant dans leur lieu de vie.

De nombreux instruments de planification ou d'intervention dans le tissu urbain existent, animés par les collectivités territoriales dans un cadre fixé par la loi, et faisant parfois appel à des financements de l'Etat, notamment pour les quartiers défavorisés. Le ministère chargé de l'environnement et certains établissements publics placés sous son autorité ont de leur côté développé depuis de nombreuses années des modalités de soutien aux collectivités pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pour l'amélioration de la qualité de la vie en ville, telles que les chartes pour l'environnement urbain.

Les trois appels à projets lancés par la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale pour des agendas 21 locaux ont mis en évidence des initiatives multiples associant des objectifs de proximité et la recherche des grands équilibres planétaires, notamment la lutte contre l'effet de serre. De nombreux travaux de la délégation interministérielle à la ville, du centre scientifique et technique du bâtiment, de l'union sociale pour l'habitat, de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, du plan urbanisme, construction et architecture, apportent à cette problématique des éclairages complémentaires. La communication du 11 février 2004 de la Commission européenne « vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain » fournit un cadre de réflexion pour aborder ces questions difficiles.

Vous tirerez un bilan de l'expérience ainsi accumulée et dégagerez des préconisations en nombre limité, qui permettront à l'action du gouvernement et à mon département ministériel de mieux répondre aux principaux enjeux de la qualité de vie en milieu urbain.

Pour accomplir cette mission, vous rencontrerez les services ministériels concernés, délégation interministérielle à la ville, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ainsi que les principaux acteurs engagés dans ces politiques.

Je vous demande de bien vouloir me remettre votre rapport pour le mois d'octobre.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name followed by a horizontal line.

Serge LEPELTIER

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'Écologie et du développement durable (MEDD)

Cabinet

- Pierre SALLENAVE, conseiller technique

Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)

- Dominique BUREAU, directeur
- André-Jean GUERIN, directeur-adjoint
- Louis de GIMEL, sous-directeur
- Marc Antoine KLEINPETER, chef de bureau
- Emmanuel CAICEDO
- Liliane DUPORT, chef de bureau
- Philippe SENNA

Institut français de l'environnement (IFEN)

- Alexis ROY, sociologue
- Bernard POUPAT, statisticien
- Cécile DORMOY
- Jacques MOREAU
- M. DEVOS

Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (METLTM)

Direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGHUC)

- François DELARUE, directeur
- Hélène DADOU, sous-directrice,
- Ruth MARQUES, chef de la mission aménagement durable
- Rémy de la SOUDIERE

Délégation interministérielle à la Ville (DIV)

- Claude BREVANT, directrice
- Olivier BROCHARD

Direction départementale de l'équipement du Nord (DDE 59)

- Thierry MENAGER, directeur régional, directeur délégué départemental
- Marc FOCRET, directeur adjoint
- Bernard HOURDEL, chef du service aménagement et politiques sociales et urbaines

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

- Bernard MOREL, responsable de l'observatoire national des territoires

Agence Nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

- M. VAN DE MAELE, directeur

Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB)

- Lydie LAIGLE, maître de recherche
- Viola GEHLER, géographe-urbaniste
- Antonin STEPHANY, stagiaire

Collectivités

- M. BOURGAIN, vice-président de l'Association des maires de France (AMF), maire de l'Ile Saint-Denis, vice-président de la communauté d'agglomération

Agences d'agglomérations

- Jean-François PERETJA (Brest)
- Pascale POUPINOT (Angers)

Association de protection de l'environnement

- Christian GARNIER, France Nature Environnement (FNE)

Centre collaborateur de l'OMS pour les villes-santé francophones

- Annette SABOURAUD, chargée de mission

Références bibliographiques

International

- « inégalités écologiques, inégalités sociales » - Comité français pour la préparation du sommet mondial de Johannesburg (CFSMDD) – Rapport du groupe de travail n°9 – 15 juillet 2002
- « livre blanc des acteurs du développement durable » - CFSMDD – Johannesburg – 26 août / 4 septembre 2002

Europe

- « livre vert sur l'environnement urbain » - COM 218 final (1990)
- « projet pour les villes durables » lancé en 1993 par la CE.
- « les villes européennes durables » - ISBN 92-827.8259-X (1996)
- Charte d'Aalborg – conférence des villes européennes (1994)
- « la question urbaine : orientations pour un débat européen » - COM 197 final (1997)
- « cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'UE » - COM 605 final (1998)
- « vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain » - CE – Communication de la Commission – 11 février 2004
- « défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne » - Georges Cavallier, coordonnateur des contributions françaises à Habitat II - Rapport préparé pour la Fondation pour l'amélioration du cadre de vie et des conditions de travail (1996)
- « développement viable et santé : concepts, principes et cadre d'action pour les villes européennes » - CE / OMS / réseau villes santé
- « environnement et santé » - COM 338 final (2003)
- « ville et développement durable » - CE – Naturopa n°100 - 2003

Développement durable

- « stratégie nationale du développement durable » - Comité interministériel pour le développement durable – 2003
- “plan climat” - MEDD (2004)
- « plan national santé-environnement » - Premier ministre (21 juin 2004)
- « développement durable – rapport introductif » - Union nationale HLM – Congrès des 21 / 24 juin 2001
- « tous gagnants, la dynamique du développement durable » - D. Bidou – Ibis Press (janvier 2004)
- « intégration du développement durable dans les cahiers des charges de projets d'aménagement et de renouvellement urbain » - communication de Philippe Outrequin et Catherine Charlot-Valdieu – conférence de Cannes (février 2004).
- « après Aalborg + 10, quelles perspectives pour les collectivités territoriales françaises » - Association 4D – Actes de la conférence du 30 juin 2004

Politiques urbaines et environnement

- « les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques » - CSTB – Lydie LAIGLE et Viola OEHLER - Recherche exploratoire pour le PUCA / MELT (février 2004)
- **(voir aussi la très complète bibliographie de cet ouvrage)**
- « le ghetto français » - enquête sur le séparatisme social – Eric Maurin - Seuil (octobre 2004)
- « politique de l'environnement – politique de la ville » - DIV - Rapport du groupe de travail (février 1995)

- « ville et écologie – bilan d'un programme de recherche (1992-1999) » - MATE / MELT (août 1999)
- « les solidarités urbaines » - MELT (DRE) – Rapport du groupe de travail aux réflexions sur l'avenir de l'Ile-de-France (décembre 2003)
- « des conditions d'émergence de la qualité urbaine aujourd'hui » - Rapport de Georges Crepey - CGPC (mai 2004)
- « analyse environnementale de l'urbanisme : aménager et ménager nos territoires » - ADEME
- « micro-économie de l'environnement urbain : le cas des agglomérations d'Amiens, Lyon, Nantes et Poitiers » -MATE / MELT – synthèse (mars 2001)
- « Environnement et développement durable : une opportunité pour les grands projets » - Groupe RE'Sources – Ecole d'architecture Paris-La Villette (juin 1996)
- « politique de la ville et développement durable » - MATE / DIV – groupe RE'Sources (mars 1999)
- « dossier documentaire : habiter une ville durable » - MATE (2001)

Qualité de la vie - Données et indicateurs

- « la sensibilité écologique des Français » - les dossiers – IFEN (2000)
- « l'opinion publique et l'environnement » - Michelle Dobré – IFEN (1995)
- « les données de l'environnement n°85 (enquêtes IFEN/OIE de 2001 et 2003)
- « l'environnement en France » - IFEN (édition 2002)
- « la perception sociale des risques naturels » - IFEN (les données de l'environnement n°99 (janvier 2005)
- « indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? » - MEDD – Documentation française – collection Réponses environnement (août 2004)
- « 45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN » - IFEN – Études et travaux n°41 (décembre 2003)
- « observatoire national des zones urbaines sensibles – rapport 2004 » - DIV
- « zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale » - DIV – observatoire national des ZUS (septembre 2004)
- « le cadre de vie des ménages les plus pauvres » - INSEE n°926 – Cyril RIZK (octobre 2003)
- « citoyens, votre quartier est-il agréable à vivre ? » - INSEE n°934 – Cyril RIZK (décembre 2003)
- « tableaux de bord socio-démographiques des quartiers – guide méthodologique » - INSEE / DIV ; INSEE guides n°4 (juillet 1996)

Dossiers « rénovation urbaine »

- Valenciennes - Secteur GPV du centre ville
- Douchy-les-Mines
- Lille-Sud
- Auxerre
- RILLEUX6LA6Pape

Documents du réseau « Villes-santé » - OMS

- «urbanisme et santé - un guide pour un urbanisme centré sur les habitants » - Hugh Barton et Catherine Tsourou – S3R (association internationale pour la promotion de la santé et du développement durable (2000 – août 2004)
- « plan d'action pour la santé et le développement durable » - collection européenne « développement durable et santé » n°2 (1997 – octobre 2003)

Textes ministériels

- lettre du MEDD au préfet de la région Rhône-Alpes sur l'impact de la loi de 30 juillet 2003 sur diverses mesures de rénovation urbaine - MEDD – DPPR – 24 février 2004

- circulaire relative à l'application des règles de construction et à la qualité technique de la construction (repositionnement des DRE dans les contrôles) - METCS – DGHUC – 28 juin 2004
- lettre du MCC aux DRAC sur la création de lieu de culture dans les quartiers sensibles, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine - MCC-24 février 2004

Notes et articles

- « quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent » - Jacques Theys – Notes du centre de prospective et de veille scientifique n°13 (2000)
- « l'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale » - Jacques Theys – Revue « développement durable et territoires » (2002)
- « l'approche globale de l'environnement urbain dans la perspective du développement durable » - MATE – 1996
- « élaboration d'indicateurs pour un système de suivi-évaluation du développement durable » - MEDD – Centre d'économie régionale, de l'emploi et des firmes internationales – Université d'Aix-Marseille III – mars 2004
- « l'étalement urbain, les politiques urbaines et l'aménagement du territoire » - CGPC – Jean FREBAULT – Cahiers du CCGREF n°66 –
- « la gestion urbaine de proximité » - DIV – note de cadrage
- « la qualité de vie urbaine : un concept qui reste à définir » - note de proposition - A.DE.U. Pa – Patrick Tanguy
- note sur la politique de rénovation urbaine et développement durable - DGHUC (10 juin 2004)

Analyse des quatre approches des inégalités écologiques d'après le rapport du CSTB⁶³

I - Les inégalités écologiques entre territoires

Selon l'analyse du CSTB, les inégalités écologiques sont en tout premier lieu des inégalités territoriales. « *Les différences entre territoires ont toujours existé. On peut les caractériser d'un point de vue environnementaliste par les ressources naturelles (eau, air, sols, énergie...) et climatiques* », mais les territoires urbains sont surtout marqués par l'homme.

En second lieu, les inégalités écologiques des territoires sont donc celles produites par l'activité humaine, et tout particulièrement par celles issues de l'histoire urbaine. Ces activités ne se sont pas développées d'une façon homogène sur le territoire urbain. Depuis toujours, la ville s'est organisée en quartiers et l'histoire en a façonné les différentes composantes, économiques, sociales et environnementales. Leurs transformations successives se sont accompagnées à travers le temps d'une mobilité des différentes catégories de population et des activités. **Il existe bien un marquage social et écologique des territoires urbains**, même si le développement des services publics environnementaux a considérablement réduit ces inégalités intrinsèques.

Pour appréhender ce marquage social et écologique, l'échelle générale retenue par les acteurs de la ville est celle des quartiers. Bien que ne correspondant à aucun espace juridique défini, le quartier est le premier niveau d'insertion et de concertation et sert de base à l'élaboration de nombre de projets urbains. La typologie spatiale la plus couramment retenue est celle qui différencie les quartiers en fonction de leur plus ou moins grand éloignement du centre ville. Sont ainsi identifiés par cercles successifs les quartiers du centre ville, les quartiers de la proche périphérie, les quartiers de la zone périurbaine.

Leurs caractéristiques environnementales peuvent être globalement décrites en fonction de leurs formes urbaines dominantes⁶⁴, mais comme le souligne l'enquête « vie de quartier » réalisée par l'INSEE⁶⁵, l'approche pertinente pour révéler les logiques de discrimination spatiale n'est pas l'opposition ville centre / banlieue, car ce sont des espaces eux-mêmes très hétérogènes. Contrairement à une idée reçue, les ménages pauvres à bas revenu sont en plus grand nombre dans les villes centres qu'en banlieue, même si les taux de concentration les plus élevés sont observés dans certains quartiers périphériques. « *Pour l'ensemble de la population urbaine, la répartition entre ville centre et banlieue est de 57% et de 43% alors que 65% des ménages pauvres habitent en villes centres et 35% en banlieue. Du point de vue des revenus, les quartiers pavillonnaires et les cités ou grands ensembles s'opposent davantage* ». Il en est de même au niveau environnemental. On observe un phénomène de concentration des populations les plus défavorisées dans les cadres de vie les moins agréables.

Dans cette approche par territoire, les inégalités écologiques peuvent s'évaluer sur le plan statistique par la répartition spatiale des groupes sociaux sur des territoires caractérisés par des disparités relatives à la qualité du cadre de vie. Ces disparités entre territoires sont mesurables en terme d'espaces publics, d'espaces verts, d'offre des services publics, de niveau de pollution, d'exposition aux risques... , mais ces données restent limitées : la mesure de la qualité du cadre de vie est imparfaitement définie. Les écarts de développement des territoires urbains sont de ce fait difficiles à apprécier. Elles sont de plus rarement croisées avec des critères sociaux. Les statistiques existantes permettent difficilement d'identifier les facteurs qui participent à la dégradation ou l'amélioration de la qualité du cadre de vie et la spécialisation sociale des espaces résidentiels : les indicateurs utilisés ne permettent pas de

⁶³ Centre scientifique et technique du bâtiment - « les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques » - Recherche exploratoire pour le PUCA / MELT (février 2004) - Lydie Laigle et Viola Oehler.

⁶⁴ Quartiers de centre-ville, de périphérie proche, de péri-urbain, mais aussi quartiers de collectifs, de pavillons...

⁶⁵ INSEE première – « le cadre de vie des ménages les plus pauvres » - Cyril Rizk (octobre 2003)

caractériser dans le temps l'évolution conjointe de la qualité environnementale urbaine et des mouvements de population.

Pour les acteurs de la ville, les disparités territoriales sont principalement centrées sur les facteurs de spécialisation économique et sociale. Rares sont les analyses qui intègrent la dimension environnementale ou même celle du cadre de vie, mais il est tout aussi vrai que les politiques environnementales n'ont pas fait dans le passé de l'équité sociale une forte priorité, voire même une simple composante.

II - Les inégalités d'accès à l'urbanité

La seconde approche des inégalités écologiques proposée par le CSTB porte sur les inégalités entre citoyens en terme d'accès à l'urbanité, la notion d'urbanité étant prise au sens d'aménités urbaines. Elle renvoie principalement aux conditions inégales d'usage des ressources des territoires, d'accès aux services urbains, environnementaux, mais aussi à tous ceux qui contribuent à la qualité de la vie urbaine.

« La première difficulté de cette approche consiste à définir la qualité du cadre de vie. De nombreuses études se consacrent à cette question. Les critères avancés par les acteurs de la ville vont des caractéristiques du logement aux nuisances urbaines en passant par l'équipement du quartier, les transports, le paysage urbain ».

Les habitants ont une approche beaucoup plus personnelle et parlent de proximité des commerces, de présence d'espaces verts, de facilité de déplacements, de sentiment de sécurité ... et leur expression varie considérablement avec l'âge, la position sociale, l'éducation...

Dans cette approche par l'accès à la qualité de la vie en milieu urbain, les inégalités écologiques ne peuvent se mesurer que par des enquêtes faites auprès des ménages et donc par l'appréciation qu'ils portent sur leurs conditions de vie en ville. Dans son article consacré au cadre de vie des ménages les plus pauvres, Cyril RIZK apporte un éclairage chiffré sur ces inégalités : *« Dans les villes, les ménages ayant le niveau de vie le plus bas habitent plus fréquemment que les autres dans un cadre de vie dégradé. Ils sont beaucoup plus nombreux à rencontrer des problèmes liés à leur logement (taille, confort) et ils se déclarent plus souvent gênés par les nuisances urbaines (bruit, pollutions, vandalisme) »*. Il précise toutefois que *« la fréquence des problèmes de bruit, de pollution ou de vandalisme, dépend principalement du type de quartiers »*. Cette précision renvoie à l'approche précédente par territoires. *« Il n'existe pas de définition simple du cadre de vie qui englobe le logement lui même mais aussi le quartier »*. L'enquête a en effet évalué la qualité du cadre de vie des ménages à partir de questions portant sur le logement et son environnement immédiat.

Pour être plus complète, cette approche devrait se traduire en un double questionnement auprès des ménages portant :

- d'une part, sur les caractéristiques de l'offre de biens (logements, espaces publics, espaces verts...) et services (commerces, équipements, transports...), c'est à dire la qualité de la couverture territoriale des réseaux et services,
- et d'autre part, sur les conditions d'accessibilité à cette offre grâce aux dispositifs institutionnels (aides sociales, politiques tarifaires...) mis en place par les pouvoirs publics, mais aussi sur les autres freins rencontrés, notamment socio-culturels.

La notion de l'accessibilité selon cette approche met donc l'accent sur l'action des collectivités pour rendre équitable l'accès à l'urbanité et privilégie de facto l'approche par la réduction des inégalités sociales.

Pour les acteurs de la ville, les leviers pour réduire ces inégalités d'accès à l'urbanité s'appuient sur des notions comme la proximité des services, la mixité sociale, la qualité des formes urbaines, la mobilité. Leur déclinaison au travers des politiques locales peuvent différer d'une ville à l'autre, comme par exemple privilégier l'offre la plus complète de services au sein d'un quartier ou son désenclavement pour éviter tout « enfermement ».

Plusieurs facteurs interviennent selon l'étude du CSTB, pour limiter l'efficacité de ces politiques locales ciblées sur l'accès à l'urbanité des groupes sociaux défavorisés : ces groupes sont fortement

contraints dans leurs choix de lieux de résidence, de travail et de loisirs, par leur capacité d'organiser leur mobilité dans l'espace et la société.

III - Les inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques

Cette approche des inégalités écologiques par les niveaux d'exposition aux nuisances dans les lieux de résidence, de travail, ou liés aux modes de vie, correspond davantage aux approches techniques des questions environnementales.

Les villes ont progressivement mis au point comme le prévoit la réglementation, des outils permettant de mesurer et de cartographier les taux de pollution de l'air, de l'eau, du sol, ainsi que les nuisances. Toutefois leurs services reconnaissent que ces dispositifs ne sont pas adaptés pour mesurer l'exposition des personnes et les risques, sanitaires notamment, encourus. Ceux-ci sont fonction du temps d'exposition, mais aussi des modes de vie, de déplacement, de consommation...

Il en est de même pour les risques naturels et industriels. Les données existantes répertorient les zones soumises à de tels risques, mais l'évaluation de leur niveau de vulnérabilité, des conséquences de cette vulnérabilité sur les populations exposées, soulève localement de nombreux débats entre pouvoirs publics, État et collectivités, entre ceux-ci et les habitants, les industriels. Le développement des outils de connaissance et d'information n'est en effet pas sans conséquence sur la dépréciation des zones ainsi répertoriées et contribue à marquer écologiquement, mais aussi économiquement et donc sociologiquement les territoires urbains.

Il n'en demeure pas moins que les citoyens sont inégalement exposés aux nuisances urbaines (bruit de la circulation et de voisinage, nuisances olfactives...), aux pollutions de l'air, de l'eau, des sols..., aux risques naturels ou industriels. Les enquêtes comme les données de l'INSEE⁶⁶ mettent en évidence deux corrélations :

- le niveau d'exposition des citoyens est fonction de la taille de l'agglomération. La part des ménages exposés à des nuisances multiples et fréquentes est la plus élevée dans les grandes agglomérations et en particulier à Paris. A contrario, les ménages d'une agglomération de taille moyenne profitent dans près des deux tiers d'un cadre de vie jugé satisfaisant.
- les populations socialement défavorisées et plus particulièrement les locataires du parc social localisé dans les grands ensembles situés à la périphérie des agglomérations, sont les citoyens qui subissent le plus fréquemment un cumul des nuisances (proximité des grandes infrastructures, des sites industriels, habitat ancien à risques sanitaires...).

L'approche des inégalités écologiques par l'exposition des populations aux nuisances urbaines ne peut se réduire à une seule approche technique. Elle doit également prendre en compte l'inégale perception de ces nuisances et risques par les différents groupes sociaux, d'une part, l'inégal accès de ces groupes à l'information sur les risques encourus, d'autre part. Cette dimension jouant un rôle particulièrement important dans l'appréciation des inégalités écologiques, elle constitue pour les chercheurs du CSTB une quatrième approche du concept pour en comprendre les fondements.

IV - Les inégalités dans la capacité d'action des citoyens

Cette approche permet de mettre en lumière les inégalités sociales dans la capacité d'agir des populations sur la qualité de l'environnement urbain et d'interpeller les pouvoirs publics sur les nuisances subies. Les populations les plus exposées ne sont pas celles qui se mobilisent le plus. La faible mobilisation des habitants défavorisés sur les questions environnementales s'explique par la priorité qu'ils donnent à leurs conditions sociales de vie (emploi, revenus...). A l'inverse, les populations les plus aisées sont dans une dynamique plus revendicatrice pour la défense de leur environnement.

A ces inégalités dans la capacité à s'exprimer, s'ajoutent celles relatives aux formes sociales de participation mises en place. Les questions d'environnement portent généralement sur des sujets difficiles à appréhender entre le global et le local, voire à porter politiquement auprès de la population (effet de serre et circulation urbaine ; connaissances scientifiques controversées ; prévention des risques et dépréciation des biens...).

⁶⁶ INSEE Première – n° 926 « Citadins, votre quartier est-il agréable à vivre ? » - Cyril RIZK (décembre 2003).

Cette approche s'attache à relever les distorsions entre l'approche technicienne des nuisances de l'environnement urbain et les nuisances telles qu'elles sont perçues par les habitants, notamment par les plus défavorisés d'entre eux. Elle invite à renouveler les processus participatifs en veillant à développer une information accessible à tous et à établir des diagnostics partagés avec les populations urbaines. Encore faut-il pour la pertinence de ces diagnostics que les questions de l'environnement soient intégrées dans les politiques de la ville.

Analyse des contributions des politiques environnementales à la lutte contre les inégalités environnementales

I - L'accès aux services publics environnementaux et à la nature

- **L'accès à l'eau potable**

Les villes, grandes consommatrices d'eau, ont mis en place de longue date des services pour répondre aux besoins de la population et des activités de leur territoire. Même si de fortes disparités entre territoires existent au niveau des ressources en eau disponibles, toutes les villes possèdent des réseaux de distribution raccordés à une ou plusieurs unités de production. Ainsi **en France métropolitaine, l'accès à l'eau potable en milieu urbain ne constitue pas une source d'inégalités écologiques**. Les populations urbaines sont bien desservies et peu d'attentes sont exprimées dans les enquêtes à l'égard des collectivités gestionnaires. On notera toutefois que ce bilan ne concerne pas les DOM⁶⁷. **Mais, même en métropole, toutes les populations desservies ne disposent pas pour autant d'une eau de même qualité, ni d'un rapport qualité/prix comparable**. Aujourd'hui, certaines populations n'ont plus accès à une eau conforme aux exigences sanitaires. Les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, sinon les habitants⁶⁸, s'inquiètent de la dégradation de l'eau distribuée et comparent de plus en plus les factures d'eau.

Un des indicateurs retenus dans le cadre de la LOLF porte sur le nombre d'habitants desservis par des prises d'eau superficielles prélevant de l'eau brute non conforme en nitrates. Les DDASS disposent de statistiques beaucoup plus précises permettant d'affiner ces données, de prendre en compte l'ensemble des polluants pour les eaux brutes comme pour les eaux distribuées et de différencier si nécessaire les populations exposées entre populations urbaines et populations rurales.

Ces données sur les inégalités des populations face à la qualité de l'eau potable font l'objet de publications régulières de la part des services du ministère en charge de la santé. Il en est de même des structures intercommunales de distribution qui ont désormais l'obligation de faire une information aux abonnés sur les caractéristiques de l'eau au robinet et de les alerter dès qu'un dépassement des normes est observé. Toutefois, bien que ces dépassements soient de plus en plus nombreux, ces données sont rarement retenues comme indicateurs de la qualité de vie des citoyens. Cet item apparaît rarement dans les enquêtes auprès des populations, le seul point de mécontentement soulevé par les enquêtés portant sur ... le goût de l'eau traitée.

- **La propreté de l'espace urbain**

C'est le second grand service environnemental que les villes ont développé. Il intègre en fait plusieurs services spécifiques, tels que l'assainissement des eaux usées, la gestion des déchets, le nettoyage des rues et autres espaces publics.

- L'assainissement des eaux usées

L'assainissement collectif est un service bien développé en milieu urbain, mais ses niveaux de performance varient de façon significative d'une agglomération à une autre et les « inégalités » entre citoyens apparaissent beaucoup plus nettement que pour la distribution de l'eau potable. Elles se renforcent avec l'étalement urbain et le développement de l'habitat pavillonnaire pour lequel le service collectif n'est pas toujours assuré en raison des coûts prohibitifs de la gestion des réseaux, même si les solidarités se développent au sein des aires urbaines. La mise aux normes de plus en plus contraignantes des installations de traitement en font par ailleurs des services de plus en plus onéreux pour les collectivités gestionnaires et donc pour les ménages desservis. **Il n'est toutefois pas évident de qualifier d'inégalités écologiques les disparités de ce service à la population**. L'assainissement individuel peut rester une réponse technique performante et pertinente dans certains quartiers, généralement situés en zone périphérique.

⁶⁷ Ainsi, en Guyane, 15% de la population n'a pas encore accès à l'eau potable (jusqu'à 50% dans certains lieux).

⁶⁸ Exceptés bien sûr ceux d'une région particulièrement sensibilisée au problème, la Bretagne...

Les mécontentements de ces ménages portent davantage sur le coût des charges qui leur incombent que sur le non accès au service collectif, jugé moins cher au niveau individuel. Ces écarts de prix des services publics environnementaux relèvent des inégalités économiques et non des inégalités écologiques au sens défini par la mission.

L'établissement des zones d'assainissement en favorisant l'ouverture à l'urbanisation des zones aptes à être desservies de façon satisfaisante, soit collectivement, soit individuellement, permet de limiter ces « inégalités ». Cette démarche planificatrice facilite la connaissance des populations concernées et de mieux approcher les coûts du développement de ces services. Mais cet item, comme le précédent, ne correspond pas à une préoccupation majeure des ménages en milieu urbain.

Par contre, l'évacuation des eaux pluviales est devenue avec l'imperméabilisation des espaces urbains un problème sensible pour un certain nombre d'habitants soumis au risque d'inondations lors d'épisodes pluvieux importants. Bien que dépendante historiquement de la performance des réseaux d'assainissement et de leur dimensionnement, cette problématique relève de plus en plus de la conception urbanistique des opérations urbaines et du traitement de l'eau pluviale dans le bassin versant. Elle doit être de ce fait approchée dans la politique de prévention des risques naturels.

– La gestion des déchets

Les villes sont de grandes productrices de déchets et sont confrontées à leur élimination. Les services de collecte et de traitement sont organisés de longue date au niveau intercommunal. Tous les citoyens bénéficient généralement de ces services. La gestion des déchets n'est cependant pas un service uniforme : elle varie d'une intercommunalité à une autre en fonction de la densité des populations, des activités localisées sur le territoire urbain, mais aussi des choix adoptés pour les filières d'élimination et de valorisation (mise en décharge, incinération, valorisation énergétique, compostage, recyclage...).

Les « inégalités » (ou disparités) entre citoyens concernent donc la qualité (fréquence de ramassage, accès aux conteneurs, aux déchetteries...) et le coût de ces services généralement lié à la qualité des prestations. **Les écarts des taxes ou redevances payées par les habitants ne reflètent donc pas l'existence d'inégalités écologiques à proprement parler, mais relèvent pour la mission, davantage d'inégalités de nature socio-économique liée aux performances de ces services environnementaux.**

– Le nettoyage des rues et autres espaces publics

Les inégalités en matière de propreté telles que ressenties par les populations, car immédiatement perceptibles, concernent beaucoup plus la propreté des rues et des espaces publics. C'est un sujet auquel les habitants sont particulièrement sensibles ; ils dénoncent souvent la plus grande attention accordée par les élus aux centres-villes par rapport aux quartiers périphériques.

La propreté urbaine implique fortement les services des collectivités mais aussi les habitants (affichage sauvage, graffitis, déjections animales...). Pour les collectivités, le niveau de nettoyage est généralement lié à la fréquentation des lieux (marchés, centres-villes...), mais les services se sentent désarmés pour faire face aux problèmes de propreté liés aux comportements des populations. La sensibilisation des habitants à la gestion de proximité des espaces publics est pour eux une démarche indispensable, mais dont les résultats restent très aléatoires.

Mesurer le niveau de propreté d'un quartier est un exercice difficile. Le nombre de plaintes révèle plus le niveau de sensibilisation des habitants au sujet qu'un état dégradé de la propreté dans le quartier. Faute d'indicateurs pertinents, le niveau de services assurés par les collectivités se compare généralement d'une agglomération à une autre par le niveau des dépenses de propreté par habitant. Les gestionnaires quant à eux établissent ces comparaisons au niveau du coût par km entretenu. Ces approches financières reflètent très imparfaitement les différences de situation. Et surtout, **ces différences ne sont pas le résultat d'inégalités écologiques, mais de politiques environnementales plus ou moins performantes mises en place par les pouvoirs publics (moyens financiers et techniques mobilisés).**

• L'accès à la nature

La protection des milieux naturels et la conservation de la biodiversité correspondent à des enjeux d'environnement global. Bien que les espaces naturels et espèces remarquables ne soient pas absents

des aires urbaines, les villes gèrent avant tout des espaces artificialisés et sont de grandes consommatrices d'espaces. L'ampleur prise par l'étalement urbain, coûteux en termes de services publics, les oblige à se pencher non seulement sur la protection des espaces agricoles et forestiers périurbains dans leurs documents de planification et d'urbanisme, mais également à participer à leur gestion. Ces espaces de plus en plus réduits dans les aires urbaines où ils jouent souvent le rôle de coupures d'urbanisation, sont soumis à de fortes pressions urbaines. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont mis en place des politiques de protection fortes et surtout des politiques d'ouverture de ces espaces au public, en complémentarité avec les « espaces verts » créés en milieu urbain.

Car, pour les populations urbaines, **c'est en termes d'accès à la nature, aux lieux de détente, de calme, mais aussi de qualité du cadre de vie que l'on peut approcher les inégalités écologiques.** La nature n'est pas absente des projets urbains. Les aménagements paysagers sont une composante à part entière des opérations d'urbanisme. La création de promenades, de jardins familiaux, de plaines de jeux... complète la liste des espaces verts plus traditionnels (squares, jardins publics, parcs urbains). En complémentarité avec ces espaces d'usage, l'arbre dans la ville comme la présence de l'eau sont désormais reconnus comme éléments forts du cadre de vie.

La présence de ces espaces de nature en ville contribuent fortement à réduire les inégalités d'accès des citoyens à la nature, mais ces espaces sont très diversement répartis sur le territoire urbain et il faudrait sans doute distinguer l'accès à la nature en ville (squares, parcs et jardins) de l'accès à la nature dans l'aire périurbaine (forêts style Fontainebleau) avec des coûts d'accès et des distances qui peuvent être discriminatoires pour les populations. Les indicateurs à mettre en place ne sont évidemment pas les mêmes.

Pour certains urbanistes, « l'espace vert » est le reflet des inégalités urbaines. Le nombre d'hectares d'« espaces verts » par habitant est l'un des critères généralement retenus pour déterminer le niveau de qualité de vie d'une ville, d'un quartier, notamment dans les « baromètres » établis par la presse. Pourtant, derrière cet indicateur de classement, se cachent de nombreuses inégalités d'accès à la nature entre les villes ainsi notées. Ce critère peut être trompeur ; il contribue à « verdier » le cadre de vie urbain, mais il ne correspond pas à un véritable accès de la nature pour les citoyens. Les ZUP « à l'ancienne » sont très vertes, mais ces espaces posent un problème d'usage « c'est vert, mais on n'y est pas bien ».

Comme l'ont souligné plusieurs élus et techniciens interrogés dans le cadre de l'étude du CSTB, ce n'est pas tant la quantité des espaces verts qui constitue aujourd'hui une source d'inégalités entre les habitants d'une même ville que leur conception, notamment leur adéquation avec les attentes des habitants des différents quartiers, au risque de renforcer le marquage social des quartiers. Il est évident que les besoins des habitants des centres-villes diffèrent totalement de ceux des habitants des quartiers pavillonnaires ou encore des grands ensembles.

La protection ou la création d'espaces verts peuvent, de plus, être à l'origine de mouvements de populations du fait de la plus-value apportée au foncier et à l'immobilier situés à proximité immédiate, ainsi que du renchérissement des loyers. Ces effets sont toutefois fortement pondérés par l'image sociale du quartier : la création d'un parc urbain ne suffit pas à requalifier l'immobilier de proximité. Habiter aux abords du parc urbain de la Courneuve, malgré la qualité de sa conception, ne saurait être comparé aux conditions de vie des riverains des bois de Boulogne ou de Vincennes !

Pour lutter contre les inégalités écologiques en ce domaine, l'approche par statistiques (surface par habitant) ne semble guère appropriée, il conviendrait de privilégier les enquêtes auprès des populations, ou l'exploitation de systèmes géographiques d'information sur la population éloignée de tout espace vert de proximité, comme l'IAURIF en a publié sous forme de « carte de carence ». La construction d'indicateurs à partir de ces données est en cours actuellement. Ce type d'observation est mieux à même de refléter les attentes des populations et leur niveau de satisfaction par rapport à la qualité environnementale de leur cadre de vie.

II - L'exposition aux risques, pollutions et nuisances

L'objectif premier de l'action publique en ce domaine est de réduire les pollutions à la source en favorisant des procédés de production, des véhicules, des appareils, propres et économes, ou encore l'usage de matériaux écologiquement performants.

- **les risques technologiques et industriels**

Historiquement, la grande majorité des établissements à risques se localisaient en dehors des zones urbanisées. Cet éloignement de la ville « justifiait » la création de cités ouvrières de proximité, occupées par des populations plus ou moins familiarisées avec les risques encourus. Les extensions urbaines successives ont progressivement intégrés dans le tissu urbain établissements industriels et cités dont les populations ont changé. L'élaboration de plans de prévention des risques technologiques vise à rendre plus efficace la prise en compte de ces risques dans l'urbanisme et à instaurer une meilleure démocratie du risque par la mise en place de comités locaux d'information et de concertation (CLIC).

Mais l'objectif prioritaire de la politique de lutte et de prévention de ces risques reste leur diminution à la source et la surveillance du respect des règles par les établissements concernés, notamment les établissements classés SEVESO. **Seules de telles mesures sont de nature à réduire efficacement les inégalités d'exposition. Cette politique active d'identification et de surveillance des sources d'émission de polluants contribue toutefois à dévaloriser les biens localisés dans les zones exposées, et donc à accentuer la corrélation entre inégalités écologiques et inégalités sociales** ; les ménages les plus aisés ayant les moyens de rechercher un cadre de vie de meilleure qualité.

Pour toutes ces actions, la connaissance des populations exposées n'est pas retenue comme un élément d'évaluation de la politique menée⁶⁹. Les indicateurs retenus dans la LOLF concernent l'action des services et plus particulièrement le contrôle des installations classées pour l'environnement (ICPE) comme gage du respect et donc de l'efficacité de la réglementation. L'objectif de résultat est simplement approché par la perception par les populations du respect de la réglementation par les ICPE. Or, les enquêtes mettent en évidence les écarts entre perception des riverains et niveau réel d'exposition aux pollutions et risques sanitaires. On l'a vu après AZF, les réactions des populations susceptibles d'être concernées par ce type de catastrophes, ne souhaitent pas systématiquement que les établissements déménagent. D'autres critères comme la crainte de perdre leur travail, interviennent. Quoiqu'il en soit, le renforcement de l'information des populations concernées devrait être de nature à réduire ces écarts entre le subjectif et l'objectif, de mieux suivre l'efficacité des politiques mises en œuvre pour réduire les risques d'exposition.

Pour la mission, en reprenant l'une des préconisations du rapport Essig de 2002, **si on veut mesurer l'efficacité de ces politiques à l'aune de la réduction des inégalités écologiques, il serait intéressant de bâtir un indicateur permettant de connaître l'évolution des populations exposées en fonction des niveaux d'aléas.**

- **la pollution de l'air**

Cette pollution qui constitue une importante menace pour la santé humaine en milieu urbain, est principalement liée aux transports et aux rejets d'établissements classés, et plus particulièrement des installations de combustion (incinérateurs d'ordures ménagères, installations de chauffages). Malgré les réglementations renforcées, les progrès technologiques, la surveillance de ces sources de pollution, l'impact sur la santé des citoyens de cette forme de pollution est de plus en plus sensible en raison du cumul des pollutions dues principalement au développement non maîtrisé des transports en ville.

Cette pollution une fois émise est difficile à combattre. Les mesures de réduction à la source sont donc impérativement à promouvoir (procédés de combustion propres, filtres fumées...). Pour élaborer les politiques de lutte et de prévention contre la pollution atmosphérique, il est nécessaire de procéder à des inventaires d'émissions des polluants. Il convient cependant de garder en mémoire le caractère

⁶⁹ Contrairement aux recommandations du rapport Essig (janvier 2002) qui préconise l'élaboration de stratégies à long terme avec des objectifs chiffrés de réduction d'exposition de la population au risque (entre 5 000 et 110 000 habitants pour chacune des 80 collectivités enquêtées par l'AMGVF en 2001 !)

relatif de ces inventaires dû aux difficultés de mesure et au manque de cohérence des données. La surveillance de la qualité de l'air est assurée par des réseaux de mesures implantées dans les villes ou à proximité des installations industrielles émettrices. Ces capteurs permettent de déclencher des actions ponctuelles de limitation des émissions polluantes (notamment par des mesures spécifiques relatives à la circulation), mais pas de connaître l'importance des populations exposées.

L'exposition des populations à la pollution atmosphérique prend en effet deux aspects extrêmes :

- les expositions de courte durée souvent dues à de mauvaises conditions de diffusion se traduisent pendant quelques heures ou quelques jours, par un accroissement considérable des niveaux de pollution par rapport à leur valeur moyenne fixée par les normes (accidents).
- Les expositions quasi-permanentes marquées par leur niveau de pollution plus faible.

Par déduction, les populations les plus exposées sont donc celles qui habitent sous les vents dominants à proximité des installations de combustion ou le long des grandes infrastructures, dans les « cuvettes » mal ventilées. **Il y a bien en ce domaine de fortes inégalités écologiques, mais elles ne sont pas quantifiées.**

L'élaboration de « plans de protection de l'atmosphère » dans les agglomérations supérieures à 100 000 habitants devrait favoriser une meilleure information des populations à partir des réseaux de surveillance de la qualité de l'air, mais également une meilleure connaissance de ces populations. Grâce à ces documents, la mesure des inégalités écologiques au regard des niveaux d'exposition deviendrait donc possible.

• les nuisances sonores

Considéré comme la nuisance n°1 des Français en milieu urbain, le bruit est le problème environnemental qui suscite le plus grand nombre de plaintes. C'est aussi l'une des nuisances les plus difficiles à cerner. Mais si ses effets sur la santé sont encore mal évalués, le bruit est sans contexte l'une des atteintes majeures à la qualité de la vie.

Les sources d'information sont principalement de deux sortes, les plaintes (le ressenti) et les mesures (les points noirs). L'analyse des plaintes met en évidence l'importance des problèmes de voisinage, le reste des plaintes portant sur le fonctionnement d'équipements ou d'installations bruyantes (lieux musicaux, ateliers...). Par contre, les nuisances permanentes qui font l'objet de mesures, concernent majoritairement les grandes infrastructures de transport, routières, ferroviaires et aéroportuaires,

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance de transposition de la directive européenne de 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit, va rénover le cadre juridique donné à l'action publique par la loi de 1992. La future loi va en effet se traduire par l'obligation d'établir une « carte de bruit » et un plan de prévention pour toutes les grandes infrastructures de transport terrestre et aérien (Etat) et dans toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants (collectivités)⁷⁰. Les cartes de bruit rassembleront les données permettant d'évaluer le bruit dans l'environnement et de prévoir leur évolution. Les plans de prévention définiront les objectifs de lutte et de prévention des nuisances sonores, ainsi que les mesures prévues pour y parvenir. Ce dispositif permettra donc de savoir si les nuisances sonores se réduisent ou continuent de s'accroître malgré les mesures prises. La morphologie de certains quartiers, la perméabilité au bruit du tissu urbain, donnent une inertie considérable à la lutte contre le bruit, et il semble bien que les cités construites dans les années 60 et au-delà, soient de ce point de vue dans une situation difficile à rattraper.

Selon la mission « bruit », si tous les aéroports militaires sont aujourd'hui dotés d'un plan d'exposition au bruit, seuls 150 aéroports civils sur les 250 existants disposent d'un tel plan et parmi eux, seuls les 10 principaux d'entre eux bénéficient d'un plan de gêne sonore permettant de réduire les nuisances, mais aussi de connaître l'importance des populations soumises à ces nuisances. La connaissance des populations concernées est donc aujourd'hui très partielle. Il en est de même pour les populations exposées aux « points noirs bruit » : en octobre 2003, ce classement n'est achevé que dans 15% des départements et seuls 2% sont dotés d'un plan d'action pour leur résorption.

⁷⁰ Ce travail cartographique est déjà engagé dans de nombreuses agglomérations (Toulouse, Rennes, Paris...)

Le plan national d'actions arrêté en 2003 cible sur l'isolation phonique des logements soumis à un bruit excessif, notamment dans les zones urbaines sensibles, le long des grandes infrastructures ou à proximité des 10 principaux aéroports, ainsi que sur l'insonorisation d'équipements sensibles comme les établissements scolaires. Il prévoit également de définir de nouveaux indicateurs de bruit et d'approfondir l'évaluation de l'impact des nuisances sonores en accompagnement au projet de loi. Une telle réflexion devrait fournir l'occasion de préciser l'objectif stratégique poursuivi ; **la réduction de cette inégalité écologique majeure pour les populations citadines mériterait en effet un dispositif de mesure de l'efficacité de la politique engagée, et ainsi mieux connaître les caractéristiques de ces populations.**

- **La prévention des risques naturels**

La politique de prévention des risques naturels relève des mêmes finalités que celle relative aux risques industriels : réduire l'exposition des personnes et des biens à ces risques.

Les mesures portent prioritairement sur la connaissance et la prévision de ces risques, l'identification des territoires exposés, la réduction de leur vulnérabilité par la planification et la réglementation de l'occupation des sols, par la réalisation de travaux de protection dans les zones habitées et de réduction des risques en amont.

Les enquêtes montrent que les populations urbaines se sentent peu concernées par ce type de risque. En France métropolitaine, des risques comme les avalanches, les mouvements de terrain ou encore les feux de forêts... restent exceptionnels en zones urbaines. D'autres phénomènes naturels comme les tempêtes, sont difficiles à prévoir ; les zones d'observation sont incertaines. Ces types de risques macro-régionaux ne concernent pas directement notre sujet.

En revanche, un risque naturel comme celui des **inondations** (par débordement des rivières, mais aussi par ruissellement) touche particulièrement les zones urbaines. **L'importance des populations exposées à ce risque est mal connue.** Toutefois c'est bien par une approche de la population que les indicateurs LOLF relatifs à la politique de prévention des inondations ont été définis. La population résidant en zones inondables est évaluée à 2 millions. Ce qui est une première indication de l'impact numérique des inégalités écologiques en France, même si on ne connaît pas les caractéristiques socio-économiques de ces populations. Aucun indicateur LOLF ne permet toutefois de mesurer si la politique mise en œuvre réduit l'importance de la population ainsi exposée en fonction des niveaux d'aléas.

Fondamentaux sur les constituants de la ville et développement durable

But de la présente analyse

Cinq éléments ressortant du rapport du CGPC de Juin 2003 sur l'implication des DDE dans la politique de la ville ont été retenus par MM. Borloo et de Robien, dans leur directive commune du 26 mars 2004 aux directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement, comme objectifs fondamentaux à prendre en compte dans l'élaboration des projets. Ces cinq objectifs, le premier global, devant fonder la cohérence du projet, les quatre autres sectoriels mais majeurs, se rapportent respectivement à :

- 1- l'explicitation débattue avec les habitants d'un avenir pour le territoire, en relation avec les territoires environnants, et des étapes pour y conduire ;
- 2- l'affirmation de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés ;
- 3- un habitat de qualité pour tous et une répartition équilibrée de l'habitat et des peuplements ;
- 4- la bonne desserte en transports, l'implantation appropriée des équipements, l'accueil des activités économiques ;
- 5- la qualité de la gestion urbaine de proximité.

Les réflexions ici proposées ont pour objet de croiser ces cinq constituants reconnus comme fondamentaux pour la ville avec la thématique transversale du développement durable.

Rappel ou synthèse des principaux critères du développement durable pour servir de référence dans les analyses qui suivront

Le développement durable, comme le qualificatif l'indique, doit pouvoir être soutenu dans la durée, c'est à dire que le développement ne doit pas s'appuyer sur des facteurs ou sur des conditions qui pourraient paraître le porter dans l'immédiat mais qui creuseraient à terme sa perte. Pour cela il doit être :

- d'une manière générale, toujours éclairé par une *perspective d'avenir* attentive à préserver les exigences de ce dernier. En particulier, dans cette perspective il doit être *économe des ressources environnementales* (éléments naturels, notamment thème de l'effet de serre, ou patrimoniaux) *rares ou non reproductibles*, qu'il ne faut pas tarir pour l'avenir⁷¹. En particulier encore, dans cette perspective, il faut privilégier des solutions ménageant une *évolutivité*, une flexibilité, de façon à permettre les adaptations nécessaires aux conditions de l'avenir, qu'on ne peut connaître exactement. Allant de pair avec cette évolutivité, il faut s'appuyer sur des processus de développement ayant au moins pour une part un caractère endogène, *auto-entretenable* voire *auto-amplificateur*, c'est à dire libérant des dynamiques internes qui se relient aux *ressorts du développement ou de l'épanouissement propres à chacun des éléments ou des acteurs* du système sur lequel on travaille, faute de quoi cela ne prospérera pas :

- équilibré, c'est à dire faisant droit à toutes les exigences sociétales essentielles car si tel n'est pas le cas, le développement, sera vite rejeté où conduira à une crise et ne sera donc pas « soutenable ». D'où l'importance de faire droit aux trois éléments de base du triptyque, à savoir non seulement la préservation des ressources environnementales déjà citées, mais aussi la prise en compte des exigences du *développement social* (entendu dans un sens large, incluant le culturel, incluant aussi, s'agissant de l'environnement, ce qui se rapporte à l'apport de conditions environnementales présentes favorables à l'agrément et à la santé des habitants), et la prise en compte des exigences du *développement économique* ;

- dès lors, en même temps, inspiré par une *vision globale et optimisante* des projets, ce qui est une condition de méthode essentielle pour permettre la prise en compte à la fois complète et équilibrée,

⁷¹ A noter que s'agissant de l'environnement, on traite ici de ce qui se rapporte au fait d'être économe pour préserver la ressource à long terme. Conférer une qualité à l'environnement présentement offert aux habitants est plutôt rattaché aux exigences sociétales qui suivent.

comme indiqué ci-dessus, de la multiplicité des dimensions du réel, sans éluder la complexité, en valorisant les synergies, en recherchant toujours les conciliations « par le haut », selon le principe du « gagnant-gagnant » ;

- dès lors, en même temps encore, *débatu avec toutes les parties prenantes du projet*, à commencer par les habitants eux-mêmes, et mis en œuvre en liaison avec elles. C'est une condition nécessaire pour bien appréhender le réel dans sa complexité et la multiplicité de ses dimensions, et pour prendre en compte celles-ci de manière équilibrée, car la multiplicité des faces du réel est portée par la multiplicité des acteurs intéressés. C'est une condition nécessaire en même temps de l'acceptabilité du projet et par là de sa faisabilité, et aussi de sa rencontre avec les ressorts propres des acteurs sur lesquels reposera, comme évoqué ci-dessus, l'auto-entretien.

Pour la suite, nous nous référerons de manière particulière aux mots clés qui ont été mis ci-dessus en italique gras.

*

* *

Au bénéfice de ce rappel, ou de cet essai de synthèse, nous pouvons maintenant entreprendre le travail de croisement entre les constituants fondamentaux des projets urbains, et de la ville elle-même à laquelle ces derniers veulent conduire, d'une part, et les critères du développement durable, d'autre part.

Le fait de nous appuyer sur la reconnaissance des constituants fondamentaux des projets et de la ville va nous servir doublement :

- ✓ D'une part, ces derniers apportent une partition organisée, c'est à dire à la fois couvrant à eux tous l'ensemble de la matière urbaine et sans recouvrements entre eux. Ainsi nous est apportée une grille d'entrée opératoire, car en suivant la partition offerte par les fondamentaux on sera assuré de pouvoir évoquer tous les objets intéressant les projets et la ville et sans avoir à revenir plusieurs fois sur le même objet.
- ✓ D'autre part, nous allons le voir, et cela va être l'apport principal de la présente réflexion, il se trouve en même temps que chacun des fondamentaux est dans son objet général et son existence mêmes facteur de développement durable. Ce résultat ne laisse pas d'être significatif, car dire que les éléments constitutifs fondamentaux du projet urbain et de la ville elle-même ont tous vocation, dans leur objet général et leur existence mêmes, à être facteurs de développement durable, n'est-ce pas dire en même temps que la ville a vocation fondamentalement à être facteur de développement durable, qu'elle est d'une certaine manière faite pour cela ?

Voilà ce que nous allons pouvoir approfondir en examinant successivement chacun des constituants fondamentaux pour les rapporter aux critères du développement durable. Plus précisément, nous montrerons d'abord à chaque fois comment -, selon ce que l'on vient de dire, le constituant en cause est dans son objet même facteur de développement durable. Nous ajouterons dans certains cas des observations complémentaires sur le fait qu'au-delà de s'affirmer dans leur objet général qui est porteur de développement durable, les constituants fondamentaux pourront servir ce dernier plus spécifiquement sur tel ou tel aspect, par exemple en matière de préservation des ressources environnementales, en fonction de leur contenu particulier.

Les fondamentaux sont repris ci-après dans l'intitulé précis de la directive interministérielle précitée.

1- LA FORMULATION EXPLICITE D'UN PROJET LARGEMENT DEBATU POUR L'AVENIR DE CHAQUE TERRITOIRE EN RELATION AVEC LES TERRITOIRES ENVIRONNANTS ET DES ETAPES A FRANCHIR

1-1 DANS SON OBJET GENERAL ET SON EXISTENCE MEMES, ce constituant de base du projet est porteur des critères du développement durable, à travers les éléments suivants :

□ L'attention portée à l'**avenir** que l'on s'attache à concevoir et à maîtriser en définissant non seulement le but final mais aussi le chemin par étapes pour y conduire.

2 La **globalité**, fondatrice de cohérence, cadre d'optimisation, globalité se traduisant non seulement dans le fait que toutes les dimensions ont vocation à être présentes dans le projet, mais aussi toutes les échelles dès lors que l'on prend en compte le fait qu'on ne peut travailler à l'avenir d'un territoire sans considérer les relations avec les territoires environnants.

3 Le projet est largement **débatu**.

1-2 PLUS SPECIFIQUEMENT, il y a bien sûr matière à mettre en valeur dans le projet global certains critères de contenu du développement durable. Notamment vis-à-vis de la préservation des ressources environnementales, qui appellera par exemple une conception globale du projet suffisamment dense pour éviter un étalement urbain, consommateur d'espace et à travers les déplacements, consommateur d'énergie. Ces spécificités dans le contenu global des projets se retrouveront dans des spécificités des éléments sectoriels évoqués ci-après.

2- LA DEFINITION DE PROJETS QUI CONDUISENT A UNE STRUCTURE URBAINE DE QUALITE COMPRENANT DES ESPACES PUBLICS ET DES ESPACES PRIVES HIERARCHISES ET S'APPUYANT SUR UN DECOUPAGE FONCIER CLARIFIE

Il s'agit d'aboutir ainsi à une ville qui soit clairement dessinée autour de ses voies et espaces publics, expression de son unité et de son ouverture à tous, et de son parcellaire privé, support de l'autonomie, de la multiplicité, de la progressivité des programmes particuliers, et ainsi à une ville qui soit lisible et porteuse de sens pour ses habitants, à la fois structurante et évolutive, creuset d'un dialogue permanent entre espace et société.

C'est ce qui a été largement oublié dans les urbanisations des dernières décennies, qui se sont formées par tranches successives au sein desquelles se sont réalisées simultanément et sur un temps court, de manière enchevêtrée et parfois indistincte, les parties publiques et les parties privées de la ville, tranches successives dès lors à la fois chacune monolithique et figée en son sein, et entre elles éclatées, formant « patchwork ».

2-1 DANS LEUR OBJET GENERAL ET LEUR EXISTENCE MEMES, ces éléments, largement oubliés dans l'urbanisation des dernières décennies et qu'il faut aujourd'hui retrouver, sont au cœur du développement durable à plusieurs titres :

1 Contribuer **au développement social** en permettant aux habitants de se situer, de s'orienter, de développer des sentiments d'appartenance.

En effet, la continuité des espaces publics fait percevoir l'unité de la ville et permet de se situer par rapport à celle-ci en même temps qu'elle manifeste l'œuvre de la collectivité ; l'autonomie du développement sur les parties privées confère à celles-ci identité et personnalité auxquelles s'associe une valeur de repère.

A souligner que l'on se situe bien en même temps ici dans un processus **auto-entretenu** voire **auto-amplificateur**, car en permettant aux habitants de se situer dans leur environnement, de se l'approprier, on leur permet de s'insérer, de s'intégrer, on crée des conditions pour que leur **dynamisme propre** s'épanouisse au bénéfice du lien assuré avec leur environnement.

2 Contribuer encore au **développement social** en offrant à l'usage des habitants des espaces vraiment publics et des espaces vraiment privés avec l'attrait et la richesse qui s'attachent aux uns et aux autres. Ainsi :

- ✓ des espaces vraiment publics où l'on est content de rencontrer aussi bien des gens du voisinage que des gens venant de plus loin, où chacun se sent un titre égal à se trouver et qui procurent pour cette raison au promeneur un sentiment particulier d'indépendance et de liberté ;
- ✓ et des espaces vraiment privés dont la valeur réside au contraire dans ce qu'ils sont garants d'une plus grande intimité.

Là comme précédemment, on est en même temps tout à fait dans la mise en place d'un processus **auto-cumulatif**, car il s'agit de créer les conditions pour que l'habitant puisse trouver dans la ville ces deux sources dans lesquelles, tout comme plus généralement l'homme dans la société, il a besoin de pouvoir

puiser : la source du public et la source du privé, son besoin étant en effet aussi fort de lien ressenti avec la sphère publique que d'autonomie et d'intimité, les deux dimensions se renforçant mutuellement pour favoriser son épanouissement.

③ Apporter l'**évolutivité**, la flexibilité, grâce à l'autonomie conférée aux parcelles, chacune desservie de manière indépendante par la voie publique, permettant ainsi des évolutions partielles sans mettre en cause de l'ensemble, ce que les enchevêtrements des urbanisations récentes rendent souvent difficile.

④ Apporter une qualité du cadre de vie qui puisse s'**auto-entretenir**, prospérer dans la **durée**, grâce à la création des conditions d'une bonne gestion (entretien, propreté, exploitation, sécurité...) des espaces. La claire distinction entre espaces publics et privés permet en effet d'identifier les responsabilités de gestion, en même temps que les vocations d'usage.

⑤ Créer les conditions pour que les **acteurs de la conception urbaine et architecturale puissent épanouir** leur art. En effet, la pleine reconnaissance, en tant que tels, des espaces publics et des espaces privés de la ville est opératoire pour désigner au travail des concepteurs des objets répondant à des maîtrises d'ouvrage et à des finalités d'usage identifiées, sur lesquelles leur art peut se déployer. A contrario un projet intégré de « tranche de ville » dont on prétend maîtriser simultanément toutes les parties publiques comme privés, n'offre pas au travail du concepteur un objet authentique pour fonder l'inspiration, car les populations concernées ne sont pas les mêmes pour les parties publiques ouvertes à tous et pour les parties privées réservées à des bénéficiaires particuliers.

⑥ Élargir les marges de choix sur les formes de l'organisation urbaine, et notamment rendre acceptable par les habitants la densité urbaine, et ainsi **préserver les ressources environnementales** en évitant l'étalement urbain. En effet, alors que dans les grands ensembles les habitants rejettent la densité comme étant synonyme pour eux d'entassement, celle-ci est au contraire acceptée et même valorisée lorsque les habitants trouvent dans la ville à la fois l'ouverture d'espaces vraiment publics et l'intimité d'espaces vraiment privés, c'est à dire les conditions de la « proximité sans la promiscuité ». C'est pourquoi le chemin de la densité un peu forte, fermée dans le premier cas, s'ouvre comme l'une des orientations possibles dans le second.

2-2 PLUS SPECIFIQUEMENT la structuration particulière choisie peut mettre en valeur certains critères du développement durable.

A titre d'exemple particulièrement notable, on peut rechercher une structuration du maillage urbain (dessin des voies et du parcellaire, définition des règles d'implantation imposées aux immeubles), favorable en termes de qualité environnementale (à titre d'exemple parmi beaucoup d'autres, éviter les courants d'air importants, permettre l'ensoleillement, limiter l'exposition au bruit etc...).

On peut aussi, pour prendre un autre exemple, faire une part importante, dans les programmes à l'environnement végétal, en développant à la fois l'art des parcs et jardins publics et celui des jardins privés.

3- LA RECONSTITUTION ET LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS SATISFAISANTE, Y COMPRIS POUR LES DÉMUNIS, EN TENANT COMPTE DES BESOINS ACTUELS ET FUTURS, EN VEILLANT A UNE DIVERSIFICATION DE L'HABITAT A L'ÉCHELLE DU QUARTIER ET DE L'AGGLOMÉRATION ET A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'ATTRIBUTION ÉQUILIBRÉE

Ce qui est en jeu, dans ces éléments qui se rapportent à l'habitat lui-même, c'est à la fois la qualité de ce dernier, son accessibilité à tous, le fait qu'il doit ménager des possibilités de choix, le fait aussi de favoriser, dans la répartition des logements et des peuplements, des échanges, en termes à la fois de solidarités de voisinage et de mixité.

3-1 DANS LEUR OBJET GENERAL ET LEUR EXISTENCE MEME, on voit bien que ces éléments sont facteurs de développement durable.

① Permettre à tous d'accéder à un logement de qualité est assurément une composante majeure d'un projet de **développement social**, à la fois :

- ✓ directement, car l'habitat est un bien essentiel comme lieu d'**épanouissement** individuel et familial.
- ✓ Indirectement, parce que le logement est en même temps la « base arrière » indispensable pour réussir, dans un **processus auto-entretenu**, son insertion dans les autres dimensions de la vie sociale, économique et culturelle.

C'est essentiel à la fois pour chaque famille et pour la cohésion de la société toute entière.

② Offrir une liberté de choix est important pour permettre, toujours dans le champ du **développement social** le développement de **dynamiques propres**, de **processus auto-entretenus ou cumulatifs**, à travers la construction par chacun de son parcours résidentiel.

③ Les **mêmes critères** du développement durable que ci-dessus se retrouvent pleinement à travers l'enjeu de la répartition des logements favorable aux échanges, en termes de développement des solidarités de voisinage et de mixité sociale. A noter que ces deux exigences ne sont pas forcément faciles à concilier : voilà un bel enjeu de conciliation « par le haut » à trouver, d'**optimisation** à opérer, dans une logique de développement durable.

3-2 PLUS SPECIFIQUEMENT, la qualité conférée ou produit habitat peut mettre en valeur certains aspects du développement durable. On peut citer, à titre d'exemple notable la promotion des qualités environnementales du point de vue des économies d'énergie et plus généralement de la préservation des ressources naturelles, ou encore, plus largement, la bonne adaptation des formes de l'habitat aux besoins et aux attentes des usagers.

4- LE DÉVELOPPEMENT DE LA DESSERTE EN TRANSPORTS ET L'IMPLANTATION APPROPRIÉE D'ÉQUIPEMENTS, DE SERVICES ET D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES AU BÉNÉFICE DES HABITANTS DES QUARTIERS

Les objets sont divers, mais tous ont en commun de concourir au désenclavement fonctionnel.

4-1 DANS LEUR OBJET GENERAL ET LEUR EXISTENCE MEME, ces éléments servent le développement durable, à plusieurs titres :

① Par leur objet même, qui est de rendre accessibles à chacun tous les services de la ville en dépit de distances inévitables, les transports sont au cœur de ce pour quoi, d'une certaine manière, la ville est faite, qui est de regrouper des services sur un même territoire de façon à ce que tous puissent en profiter et à permettre le développement des échanges. C'est ainsi un facteur évidemment essentiel de **développement social** et de **développement économique**, et selon des processus, s'il en est, **auto-entretenus** et **auto-cumulatifs**. Au sein des transports, les transports collectifs, outre leurs avantages, sur lesquels on reviendra, du point de vue de la protection des ressources environnementales, présente un intérêt particulier au regard de l'objet de l'accessibilité, qui est celui de répondre aux besoins de tous y compris ceux, jeunes anciens, ou à faibles ressources, qui ne disposent pas de voiture.

② L'implantation appropriée des équipements et des services concourt, combinée avec les transports, à l'accessibilité des opportunités de la ville et ainsi au **développement économique** et au **développement social**.

On ajoutera qu'outre la réponse apportée à des besoins fonctionnels, ils contribuent par leur présence à des échanges entre les personnes usagers des mêmes services, et sont également à ces titres facteurs de développement selon des processus **cumulatifs**.

③ La bonne implantation des activités économiques, dans son double apport d'emplois offerts et de biens rendus accessibles lorsqu'il s'agit d'activités commerciales, est évidemment facteur de **développement économique** et de **développement social**.

4-2 PLUS SPECIFIQUEMENT, la définition des projets correspondants peut mettre en valeur de manière particulière certains critères du développement durable.

A titre d'exemple notable, et parmi beaucoup d'autres, on soulignera que le choix des modes et des technologies de transport n'est évidemment pas sans incidence forte sur la **préservation des ressources environnementales** et notamment les économies d'énergie et l'effet de serre.

5- LA MISE EN PLACE DES LE DEBUT DU PROJET D'UNE GESTION URBAINE DE PROXIMITE DE QUALITE DANS LAQUELLE CE QUI RELEVE DE LA RESPONSABILITE DE CHACUN DES ACTEURS SOIT CLAIREMENT DELIMITE

Sont notamment en jeu les responsabilités de gestion des espaces publics de la ville par la commune, et des espaces privatifs par chacun des propriétaires et notamment pour ce qui relève du logement locatif HLM, par les bailleurs sociaux, mais aussi plus généralement la qualité des services publics de proximité.

5-1 DANS SON OBJET GENERAL ET SON EXISTENCE MEME, la gestion urbaine de proximité sert le développement durable à plusieurs titres

① C'est essentiel pour la qualité de la vie quotidienne des habitants (cf la propreté, l'entretien, la sécurité...) et dès lors pour le **développement social**.

② C'est en même temps le signe tangible de l'attention et du respect portés par la collectivité aux habitants, et de ce point de vue un signe essentiel pour favoriser l'insertion de ces derniers dans la société. C'est donc un déclencheur de **processus auto-entretenus, auto-cumulatifs d'épanouissement** de chacun dans la société. C'est une condition de synergie entre toutes les composantes de l'action publique : à titre d'exemple, comment conduire légitimement des actions de répression lorsqu'elles s'imposent si ce n'est dans un contexte de respect et d'attention positive ?

③ Poser comme condition au lancement de projets de rénovation urbaine la mise en place d'une gestion urbaine de proximité de qualité, c'est porter attention à l'**avenir** ainsi qu'aux **processus auto-entretenus**. Car il ne sert à rien de concevoir et de réaliser un projet d'aménagement si la gestion des nouveaux espaces créés ou requalifiés n'est pas prévue dans de bonnes conditions.

5-2 PLUS SPECIFIQUEMENT, les modalités retenues peuvent mettre en valeur certains critères du développement durable.

A titre d'exemple notable, parmi beaucoup d'autres, on peut citer celui des techniques utilisées pour le tri et le ramassage des déchets.

Georges CREPEY

(12 mai 2004)

L'agenda 21 local, la *marque* du développement durable

Pourquoi 21 ? Une formidable coïncidence. Le hasard a voulu que le programme d'action (agenda, les « choses à faire » en latin) des nations unies, issu de la conférence de Rio en 1992 sur l'environnement et le développement, porte le numéro 21. Nombre devenu aussitôt magique, avec la perspective du 21^{ème} siècle qu'il convenait de préparer et d'aborder en bonne position, si l'on veut que le développement soit « durable ».

Programme d'actions pour le développement durable, tel est le sens communément admis du mot « agenda 21 », décliné à toutes les échelles de la planète (programme des Nations Unies) aux collectivités locales, en passant par les états, l'Europe, etc. Le concept est aussi déclinable pour une entreprise, une activité, etc.

Il s'agit de la traduction opérationnelle et territoriale du développement durable.

- **Une première approche par l'environnement**

L'environnement avait ouvert des pistes pour des actions territoriales. Dès 1983, à la suite de la décentralisation des responsabilités d'urbanisme, les plans d'occupation des sols (POS) comportaient une approche de l'environnement. Dans le « rapport de présentation », l'impact du parti d'urbanisation retenu sur l'environnement devait être décrit, selon un plan préétabli. La charnière aménagement-environnement était donc assurée, sur le papier. La pratique est tout autre. La plupart des rapports de présentation étaient défailants sur ce point, et quand ils ne l'étaient pas, les bonnes intentions qui y étaient affichées ne se retrouvaient guère transposées dans le zonage, le règlement, et les annexes techniques. Une occasion manquée.

Est-ce parce qu'il ne croyait pas vraiment à la possibilité de faire du POS, instrument de planification spatiale, un levier à vocation plus large et intégrant l'environnement à sa juste mesure, le ministère de l'Environnement lance à la même époque son propre dispositif. Il s'agit des « protocoles d'environnement urbain », plans d'actions sur l'environnement d'une ville ou d'une agglomération. Il y a eu au total 9 protocoles signés entre l'État et des villes, de 1983 à 1987. Budget total : environ 10 millions de francs étalés sur quatre ans, soit en moyenne 1 MF par opération. La modestie de ce programme apparaît aussitôt. Comment espérer, à ce rythme, amorcer un mouvement d'ensemble au niveau national pour l'environnement urbain ? Les associations fédérées dans France Nature Environnement, dénommée alors Fédération française des sociétés de protection de la nature, FFSPN, avaient une toute autre ambition, avec un programme « 1000 communes pour l'environnement », objectif à l'échelle européenne il est vrai.

Un autre programme pourrait être cité, lancé par la DATAR dès la fin des années 1960, et repris à sa création en 1971 par le ministère de l'environnement : les parcs naturels régionaux, formule de développement équilibré et respectueux des grands équilibres proposée aux territoires ruraux et aux villes de leur périphérie. C'était, avant l'heure, une approche de type « développement durable », qui s'est peut-être depuis un peu réduit à une vision très protectrice, et à un développement largement fondé sur le tourisme. Peut-on assimiler une charte de parc naturel régional à un agenda 21 ? Ce serait sans doute abusif.

Certains programmes à vocation spécialisée, comme la réduction du bruit, la préservation des paysages ou la gestion de l'eau, ont également été lancés au cours des années 1980, mais il faut accorder une mention spéciale au programme « Energie-cité », de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie, AFME⁷², dans la mesure où l'approche énergétique, transversale, permettait d'aborder à la fois des questions d'environnement, de ressources, et de développement économique.

⁷² intégrée depuis dans l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME

- **Un facteur de progrès**

Le ministère de l'environnement a par la suite lancé bien d'autres formules pour les collectivités locales.

Le bilan des protocoles d'environnement urbain, un peu décevant au plan quantitatif, était riche d'enseignements. En janvier 1989, une réunion tenue à Chenove (Côte d'Or) permettait d'en tirer les grandes lignes, que l'on peut résumer par une phrase laconique : *plus de matière grise, moins d'investissements*. C'est donc une formule légère, plus stratégique que technique, et susceptible d'être multipliée sur le territoire français, qui a été lancée dans dès 1990 : les plans municipaux d'environnement, PME. Le contexte a changé depuis 1983.

« L'opinion publique est devenue de plus en plus sensible aux questions d'environnement, désormais étalées sur la place publique et suscitant débats et quelquefois conflits. Un nombre croissant d'élus locaux se sont également convaincus que l'environnement n'était pas un thème comme un autre ou une simple mode passagère, mais qu'il pouvait renouveler l'approche de la ville et du développement local, lui apporter un regard neuf, qu'il pouvait enfin fédérer des énergies habituellement dispersées. En bref, l'environnement loin d'être une simple contrainte, pouvait se révéler un facteur de progrès. (...) Les approches techniques partielles sont insuffisantes, elles manquent trop souvent de cohérence entre elles, elles laissent aussi trop souvent de côté l'essentiel, car on sait bien par exemple que les politiques d'urbanisme ou de déplacements sont lourdes de conséquences sur la qualité de la vie dans une ville. C'est pourquoi les plans d'environnement devaient être des plans globaux, intégrant les différents volets des politiques locales et leur apportant la cohérence qu'ils n'ont pas spontanément. »⁷³

L'environnement, depuis les protocoles de 1983, est devenu clairement une occasion d'ouvrir le dialogue, d'élaborer un projet d'ensemble, de mettre en cohérence des politiques de développement local, au-delà d'un « fonctionnalisme » confortable mais sclérosant. Il est devenu le pivot d'une « démarche qualité » du développement local. Nous ne sommes pas loin de l'esprit des agendas 21 locaux, à la veille de la conférence de Rio. Dès 1990 le mouvement est lancé : plusieurs dizaines de villes ou de secteurs ruraux s'engagent dans des PME.

- **Une dynamique internationale**

Ce mouvement n'est pas limité à l'hexagone : l'Europe y participe activement, et en juin 1990 la commission des communautés européennes publie un « livre vert sur l'environnement urbain », qui fera l'objet d'une résolution du Conseil en date du 28 janvier 1991. Un « groupe d'experts » en sera la conséquence permanente. Le premier paragraphe de l'introduction du livre vert mérite d'être repris : *« Pour résoudre les problèmes liés à l'environnement urbain, il faut aller au-delà d'une approche sectorielle. Même s'il est utile, voire indispensable, de fixer des objectifs de qualité pour l'air, pour l'eau, des niveaux maxima pour le bruit, etc. dans des directives ou des recommandations, il est essentiel de mieux comprendre l'origine des problèmes environnementaux qui menacent nos villes afin de trouver des solutions durables. Cela signifie qu'il faut non seulement examiner les causes immédiates de la dégradation de l'environnement, mais également les options sociales et économiques qui sont à la base de ces problèmes. »⁷⁴* Il s'agit bien d'une approche de développement durable, intégrant les trois dimensions sociale, économique, et environnementale.

La conférence de Rio a offert aux pouvoirs locaux l'occasion de s'interroger sur leurs responsabilités en matière de développement durable, dans des rencontres spécifiques⁷⁵ à l'initiative des organisations internationales de collectivités locales. La formule « agenda 21 local » s'impose progressivement, à partir de l'« engagement de Curitiba ».

Le moteur international de la politique des agendas 21 locaux est un organisme créé sous l'égide des Nations Unies, l'International Council for Local and Environmental Initiatives, ICLEI. Trois

⁷³ Jean LAFONT, adjoint au délégué de la Qualité de la Vie, en exposé d'introduction à un séminaire sur les plans municipaux d'environnement, Bagnole, 12-13 février 1992.

⁷⁴ Commission des communautés européennes, Livre vert sur l'environnement urbain, communication de la commission au conseil et au parlement, Bruxelles, 27 juin 1990.

⁷⁵ La première d'entre elles se tenant à Curitiba, en marge de la conférence de Rio.

conférences sont à noter en Europe, tenues avec l'appui de la Commission européenne, à Aalborg en mai 1994, à Lisbonne en octobre 1996 et à Hanovre en février 2000. La montée en puissance du concept de développement durable pour les villes est spectaculaire, tant pour la participation - 67 collectivités représentées à Aalborg, 250 à Hanovre – que pour les thèmes abordés : « A Aalborg, il n'était question que de diagnostic ; à Lisbonne, il s'agit de parvenir à fixer des priorités et à définir ainsi une stratégie globale ; [...à Hanovre] les réflexions sont principalement axées sur la gouvernance, les méthodes d'évaluation et les politiques intégrées »⁷⁶. Au-delà des proclamations finales, charte des villes européennes pour le développement durable (charte d'Aalborg) et déclaration dite « de Hanovre », des instruments permanents se mettent en place : des réseaux d'échanges d'expériences à Aalborg, un service d'information sur les bonnes pratiques européennes à Lisbonne, un cadre communautaire de coopération doté d'un budget dans la foulée de la conférence de Hanovre. De nombreux « modes d'emplois » ou « guides pratiques » sont édités, notamment « Vers un programme « action 21 » local »⁷⁷ qui décline l'agenda 21 de Rio dans une grille de responsabilités locales. La conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Istanbul, juin 1996) renforce cette évolution.

- **Des « plans » aux « chartes », et aux « agendas 21 » locaux**

En France, fin 1992, les « plans » se muent en « chartes », dont le nom variera ensuite de l'écologie urbaine à l'environnement, agrémenté parfois d'une touche de qualité de la vie. L'intérêt premier des plans, à savoir leur caractère avant tout stratégique, de perception et de hiérarchisation des enjeux pour une collectivité, disparaît de fait dans l'élaboration directe de programmes d'actions, assortis d'engagements financiers, et auxquels s'associent l'ADEME et les agences de l'eau. Leur nombre sera également plus limité, 85 environ au total.

Le ministère de l'Environnement ne pouvait toutefois rester à l'écart de la démarche « agenda 21 » local, qui prend son essor en Europe. « Si la charte répondait à un projet de développement durable, cette dernière notion avait peu d'existence pour les collectivités. C'est ce qui a conduit aux Agendas 21, qui élargissent l'entrée de l'environnement à des entrées concernant l'ensemble de la vie d'une collectivité locale »⁷⁸. Pour parvenir à ce résultat, le ministère lance un appel à projets en 1997, sur la lancée des assises nationales du développement durable de 1996. L'objectif est clair : « dépasser l'entrée environnementale des chartes et mobiliser nos partenaires institutionnels afin de dégager les outils du développement durable »⁷⁹.

Parmi ces partenaires, figure la délégation interministérielle à la Ville (DIV), et il était logique de s'interroger sur la capacité des agendas 21 locaux de répondre aux exigences, de nature sociale, de la « politique de la ville ». Sur 51 réponses, 16 seront retenues, certaines étant effectivement de véritables agendas 21, d'autres constituant des approches intéressantes mais partielles du développement durable. Le bilan reste modeste, si l'on se réfère au nombre d'agendas 21 en Allemagne en 1998 : 600.

Une deuxième génération d'agendas 21 locaux est lancée avec un deuxième appel à projets, mettant clairement en avant la dimension économique, comme point d'appui pour les autres volets. Là encore, le bilan est décevant. L'essentiel des réponses constituent des approches partielles, sectorisées, de la dynamique urbaine. Les projets véritablement intégrateurs de toutes les dimensions de la vie locale, dans leur diversité, restent rares.

⁷⁶ Nédialka Sougareva et Nathalie Holec, « L'histoire des villes durables européennes », in *Villes et développement durable des expériences à échanger*, 3^{ème} recueil, MATE et CEDIDELP, décembre 2001.

⁷⁷ Vers un programme « action 21 » local, une synthèse urbaine d'Action 21 à l'usage des autorités locales, METROPOLIS, FMCU, IULA, SOMMET, avril 1994

⁷⁸ Liliane DUPORT, chef du bureau de l'environnement urbain au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, au colloque « chartes d'environnement, agendas 21 locaux : vers des contrats d'environnement urbain », 21 janvier 1999, Sénart.

⁷⁹ idem

- **Procédure ou « marque »**

Le concept de développement durable décliné au niveau local n'est pas une affaire simple, et il n'est pas certain qu'il soit nécessaire de créer une procédure spécifique pour l'aborder, alors qu'il existe par ailleurs des instruments pour des projets de ville, animés du côté de l'État par différents ministères, notamment ceux en charge de l'Équipement et de la politique de la Ville. On peut s'interroger sur la signification de cette superposition de procédures, qui traduit peut-être un flottement sur leurs finalités, leurs positionnements. Le débat sur la « gouvernance urbaine », les modalités de préparation et de prise de décision, est ouvert. Des instruments adaptés sont bien sûr utiles, mais la distinction doit-elle se faire en fonction du ministère qui les pousse, ou selon la nature des questions posées ? Le développement durable, avec son exigence à dépasser les cloisonnements, invite à cette réflexion, en privilégiant le degré d'approfondissement de l'approche plutôt que ses dominantes sectorielles. Un « remembrement » des procédures administratives et des outils d'animation et de programmation locales, notamment les différentes formes de contrats, chartes, etc. permettrait sans doute aux collectivités de mieux comprendre la portée de chaque pièce de ce puzzle, et de les assembler au mieux.

L'agenda 21 doit-il, malgré son caractère global et universel, rester un instrument à part, réservé à quelques « happy few », ou doit-on faire souffler l'esprit du développement durable dans chaque instrument de planification spatiale, de programmation d'équipements, de développement urbain ?

La réponse dépend de la capacité des instruments tels que les diagnostics et contrats d'agglomération, les grands projets urbains, les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) associés aux plans locaux d'urbanisme (PLU), etc. à évoluer et à intégrer l'ensemble des dimensions du développement durable. L'agenda 21 serait alors serait alors la « marque » des villes ou agglomérations ayant choisi le « développement durable » comme référence pour l'ensemble de leurs politiques.

Dominique Bidou

Carte d'illustration des inégalités écologiques en milieu urbain (1971)

Œuvre d'un chargé d'études de la DDE des Yvelines exprimant en 1971 - avec lucidité et colère - son analyse du marquage social et écologique du territoire qu'il avait à « gérer »...

Source : archives personnelles d'Olivier Piron – CGPC.

