



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES

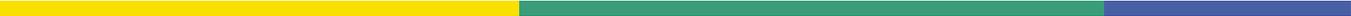
COMPRENDRE



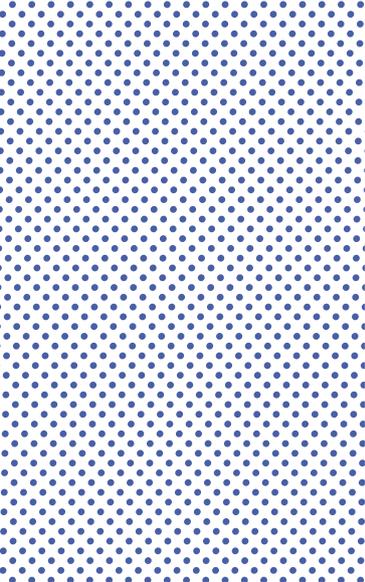
# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires

**Tome 4**

**Troisième défi : mettre en œuvre  
une transition écologique juste,  
inclusive et démocratique**



La publication « La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires » comprend cinq tomes :



**Tome 1** - La place des questions environnementales dans les politiques territoriales : continuités et ruptures

**Tome 2** - Premier défi : intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement

**Tome 3** - Deuxième défi : transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires

**Tome 4** - Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique

**Tome 5** - Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité

## Remerciements

L'ANCT remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs à cet ouvrage ne faisant pas partie de ses équipes : Sabine Barles, Lise Bourdeau-Lepage, Nicolas Buclet, Alice Canabate, Nicolas Castay, Jean-Philippe Deguine, Gilbert Favreau, Jean-Michel Fourgous, Nicolas Laruelle, Caroline Lejeune, Raphaël Mathevet, Jean-François Mauro, David Monnier, Geneviève Pierre, Pierre-Emmanuel Reymund, Elsa Richard, Jean Rottner, Laurent Roy, Jacques Theys, Morgane Thieux-Lavaur et Gaëlle Vives.

Elle remercie également Florian Barnier, Pascal Boulin, Frédéric Vey et Stanislas Wroza pour la mise à disposition de données produites par leurs institutions, ainsi qu'Isabelle Vial, pour son rôle de mise en relation avec les contributeurs de l'Office Français de la Biodiversité.



**Directeur de publication :** Yves Le Breton (ANCT) - **Responsable de collection :** Agnès Reiner (ANCT) - **Directrice éditoriale :** Annabelle Boutet (ANCT) - **Autrice :** Anaïs Lefranc-Morin (ANCT) - **Cartographes :** Hassen Chougar (ANCT), Mélodie Martin (ANCT) - **Suivi d'édition :** Muriel Thoin (ANCT) - **Mise en page :** Audace - **Contact presse :** Kathleen André (Equancy), kathleen.andre@equancy.com - **Illustration de couverture :** Pascal, Marianne, Joseph et Enné© Éric Bouvet - **Dépôt légal :** octobre 2020



# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



## Tome 4

Troisième défi : mettre en œuvre une transition  
écologique juste, inclusive et démocratique

# Sommaire - Tome 4

## Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique ————— 4

- **Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales** ————— 6

Article - Pour une justice environnementale et climatique : anticipation territoriale des basculements écologiques - Caroline Lejeune

Article - Territorialisation des inégalités environnementales et prise en compte des vécus : enjeu démocratique et enjeu scientifique. Focus sur la Seine-Saint-Denis – Alice Canabate

- **Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires** ————— 26

- **Pour une transition socio-écologique** ————— 28

Interview - Nicolas Laruelle, urbaniste à l'Institut Paris Région

Interview - Gilbert Favreau, Président du conseil départemental des Deux-Sèvres

# Introduction

La notion de transition écologique porte un double enjeu de justice. D'abord, une justice générationnelle : il s'agit de préparer dès aujourd'hui le changement de notre modèle de société pour l'adapter aux limites de la planète, plutôt que de faire subir aux jeunes générations un changement brutal lorsque le dépassement de ces limites provoquera des effets en chaîne que nous ne saurons plus maîtriser. Ensuite, une justice intra-générationnelle : il s'agit de faire en sorte que les efforts pour entreprendre ce changement soient répartis de manière équitable au sein de la société et que les impacts n'impactent pas prioritairement les populations les plus défavorisées. Mais également une justice spatiale car la destinée des êtres est étroitement liée à leur lieu de naissance et de vie ; or les territoires sont inégaux face à la transition écologique. En effet, certains territoires connaissent des vulnérabilités environnementales importantes, qui risquent de s'accroître au regard des mutations environnementales qui seront de plus en plus manifestes au cours des prochaines décennies (changement climatique, perte de biodiversité, épuisement de ressources naturelles, accumulation de déchets et de pollutions dans la biosphère...).

Parallèlement, engager la transition écologique pose une question démocratique : une telle transformation de la société ne peut s'effectuer sans l'adhésion de la population et la mise en discussion collective des différentes options qui s'offrent à elle.

# 4

## Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique

- Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales
- Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires
- Pour une transition socio-écologique



Pascal, Marianne, Joseph et Enné © *Éric Bouvet*

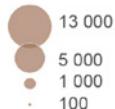
# Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales

Du fait de leur situation géographique et de leur histoire socio-économique, les territoires sont plus ou moins concernés par les dégradations environnementales et plus ou moins en capacité de les contrer. La gestion des héritages du développement non durable passé, qu'il s'agisse de pollutions (du sol, des nappes phréatiques...) ou de friches (industrielles, agricoles ou commerciales), fait peser une importante charge pour les territoires concernés - territoires ruraux de grandes cultures, territoires industriels ou

anciennement industriels... Ainsi par exemple, la dépollution des sols peut s'avérer extrêmement coûteuse : le coût médian des opérations de dépollution soutenues par l'Ademe entre 2010 et 2016, qui sont principalement des projets de grande envergure, est de 875 000 euros<sup>1</sup>. Les collectivités locales concernées par de multiples hectares de sols pollués peuvent être dans l'incapacité de faire face à ces coûts, ce qui grève leur capacité à garantir un environnement sain et une bonne qualité de vie à leurs habitants<sup>2</sup>.

## Pollution des sols

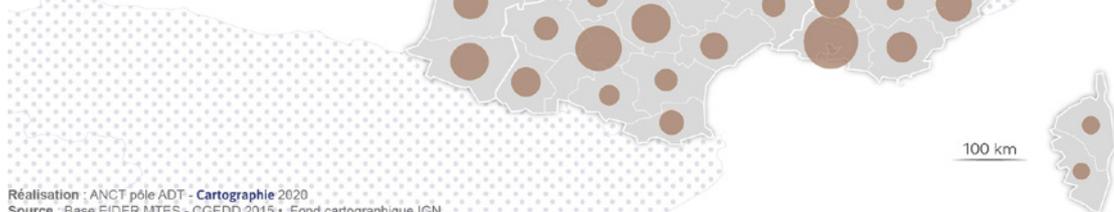
Nombre de sites pollués par département en 2015



Information indisponible pour les DROM

### Sites pollués

Sites dont le sol ou le sous-sol ont été pollués par des déchets ou des infiltrations de déchets.



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

Source : Base EIDER MTEs - CGEDD 2015 • Fond cartographique IGN

1. Ademe, *La reconversion des friches polluées au service du renouvellement urbain : enseignements technico-économiques*, novembre 2018

2. Guy Chautard et Bertrand Zuideau, « L'enjeu d'une reconversion durable des territoires de tradition industrielle : l'exemple du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais », *Espace, populations, sociétés*, p. 325-339, 2001.

Tous les territoires ne sont pas non plus égaux face aux risques environnementaux. Selon leur situation géographique, la forme du bâti, les activités qu'ils accueillent, les modes de vie qui s'y déploient ou encore l'état des milieux naturels, les territoires sont plus ou moins menacés par les effets du changement climatique ou par l'érosion de la biodiversité. Les dégradations environnementales (imperméabilisation des sols, érosion de la biodiversité...) induisent la perte de services écosystémiques, qui ont un coût

pour les territoires concernés. Le changement climatique est un facteur d'aggravation des risques de catastrophe naturelle existants mais aussi d'apparition d'aléas nouveaux (submersion marine par exemple). On estimait en 2015 que 30 % des 36 681 communes françaises étaient soumises à un niveau d'exposition moyen et 16 % à un niveau d'exposition fort au changement climatique<sup>3</sup>. Les Drom (départements et régions d'outre-mer) apparaissent comme particulièrement vulnérables en raison de

## L'exposition des populations aux risques climatiques



**Indice d'exposition aux risques climatiques par commune métropolitaine, en 2019**

- Fort
- Moyen
- Faible
- Nul

**Éléments naturels jouant sur les aléas climatiques**

- Fleuve
- Relief
- Littoral

**Exposition des populations aux risques climatiques**

L'exposition des populations aux risques climatiques est un indicateur élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Calculé à l'échelle des communes du territoire métropolitain, il correspond au croisement entre la densité de population de chaque commune et le nombre de risques naturels répertoriés, comme prévisibles, au sein de son territoire. Les aléas pris en compte sont :

- les avalanches ;
- les feux de forêts ;
- les inondations ;
- les mouvements de terrains ;
- les tempêtes.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : MTE/SDES 2018 • Fond cartographique IGN

3. Cet indicateur croise la densité de population avec le nombre d'aléas prévisibles liés au climat. Le niveau d'exposition est considéré comme d'autant plus élevé que la densité de population et le nombre d'aléas prévisibles sont élevés. Pour en savoir plus : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe>

## Des enjeux d'adaptation au changement climatique différenciés selon les territoires



### TERRITOIRES DE MONTAGNE

Érosion de la biodiversité et disparition de certains milieux, activité touristique affectée du fait de la diminution de l'enneigement sauf à être compensée par une attractivité renforcée en période estivale ; accentuation des risques gravitaires comme les glissements de terrain.



### TERRITOIRES DES VALLÉES DYNAMIQUES

Risque d'inondations fluviales et vulnérabilité accrue en matière de production d'énergie (diminution des débits des cours d'eau) en période estivale ; baisse de la production hydro-électrique estimée à environ 15% vers 2050 ; accroissement des risques de pollution atmosphérique, singulièrement dans les vallées du Rhône et de la Seine.



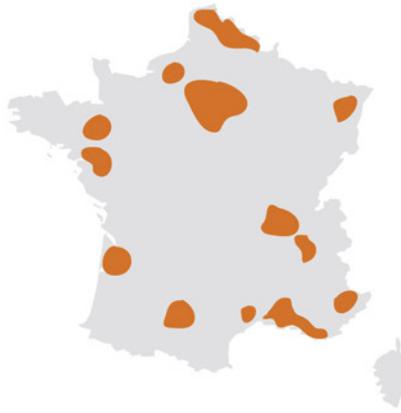
### TERRITOIRES RURAUX AU SUD DE LA LOIRE

Accroissement de la pression sur les ressources en eau, remise en question des assolements (maïs, vergers), voire de la qualité des produits (vins). Quant aux risques d'incendie, leur périodicité devrait passer d'une année sur quatre aujourd'hui à une année sur deux à l'horizon 2070.



### TERRITOIRES RURAUX AU NORD DE LA LOIRE

Modification des peuplements forestiers et accroissement du risque de feux de forêts ; épisodes répétés de sécheresse.



### VILLES ET GRANDES AIRES URBAINES

Risques sanitaires liés à la pollution atmosphérique et aux îlots de chaleur ; augmentation de la demande en énergie en période estivale dans un contexte de production électrique en tension ; sensibilité forte aux aléas retrait-gonflement des argiles ou inondations.



### LE LITTORAL

Recul du trait de côte et risque de submersion, dégradation des écosystèmes côtiers en raison de l'érosion et de la salinisation.

Mise en page : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020 • Réalisation : CGET 2015  
Source : Florian MUZARD, Sylviane Le GUYADER, CGET, En Bref - Vers des territoires résilients au changement climatique, novembre 2015

leur situation géographique, démographique et économique<sup>4</sup>. Globalement en France, six grands types de territoires se distinguent au regard des risques climatiques auxquels ils sont confrontés<sup>5</sup> : les territoires littoraux (retrait du trait de côte, submersion...); les territoires de montagne (baisse de l'enneigement, érosion de la biodiversité...); les villes et grandes aires urbaines (canicules, inondations...); les vallées dynamiques (baisse des débits d'eau...); les territoires ruraux du nord de la Loire (épisodes de sécheresse, feux de forêt...); les territoires ruraux du sud de la Loire (incendies, fortes tensions sur l'eau...).

De plus, certains territoires ont une économie fortement spécialisée dans des activités vulnérables à moyen terme au regard des dégradations environnementales et des effets du changement climatique<sup>6</sup> : tourisme de sport d'hiver, de plage ou urbain, agriculture intensive en monoculture, agriculture AOC associée à un climat particulier (viticulture par exemple), industrie fortement polluante ou fortement consommatrice de ressources énergétiques et matérielles (aciéries, tanneries, etc.)... Pour certains territoires à vocation touristique, industrielle ou agricole,

l'adaptation des pratiques apparaît comme une solution insuffisante au regard de la rapidité et de l'ampleur des évolutions environnementales, climatiques ou réglementaires. C'est alors une reconversion économique du bassin d'emplois qu'il faut envisager. Si la reconversion est habituellement appréhendée à l'échelle de filières (agricoles, industrielles...), l'enjeu est éminemment territorial : certains territoires devront probablement changer de vocation au plan économique, avec des conséquences sur l'emploi, l'organisation sociale, l'image du territoire ou encore le patrimoine paysager<sup>7</sup>.

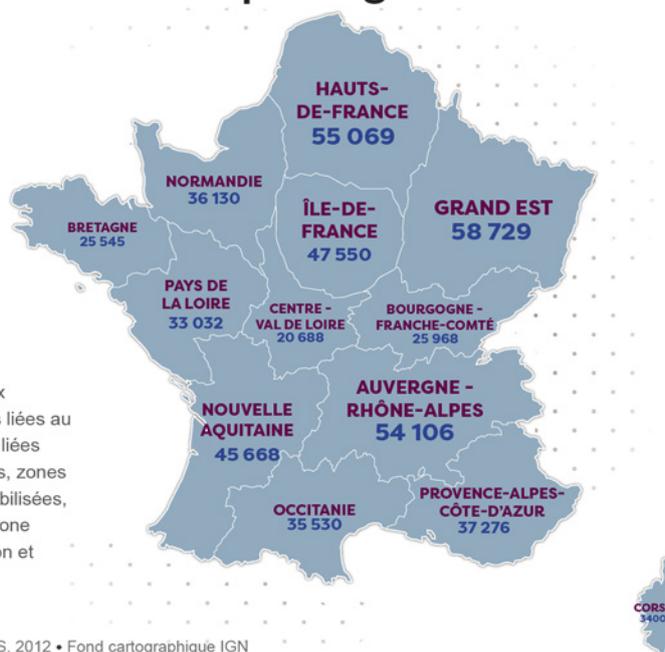
En outre, la consommation de certains territoires est fortement dépendante d'énergies fossiles importées, notamment pour la réalisation des déplacements quotidiens (dépendance automobile), ce qui est source de vulnérabilités écologiques mais aussi économiques et sociales. Si les territoires périurbains focalisent l'attention, le tableau qu'ils offrent en termes de dépendance aux énergies fossiles est en réalité plus nuancé<sup>8</sup> et d'autres territoires - urbains comme ruraux - sont concernés. De manière agrégée, on constate des niveaux d'émission de gaz à effet de serre très différenciés d'une région à l'autre.

## Émissions de gaz à effet de serre par région

### Émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines

En milliers de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par région métropolitaine en 2012

La surface des régions est proportionnelle à leurs émissions de gaz à effet de serre  
**475 300 milliers de tonnes de CO<sub>2</sub> émis à l'échelle nationale en 2012**



### Émissions de gaz à effet de serre

Seules les émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines sont prises en compte, hors celles liées au trafic maritime et aérien international. Les émissions liées aux forêts non gérées par l'homme, prairies naturelles, zones humides et rivières, feux de forêt ne sont pas comptabilisées, ainsi que les effets compensatoires des puits de carbone (absorption de CO<sub>2</sub> pour la croissance de la végétation et absorption du méthane par les sols forestiers).

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

Source : Inventaire national spatialisé des émissions PA / GES, 2012 • Fond cartographique IGN

4. CGET, En Bref n° 9 - Vers des territoires résilients au changement climatique, novembre 2015

5. Ibid.

6. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, L'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050. Urgence déclarée, rapport d'information du Sénat, 16 mai 2019.

7. Ces conséquences sont décrites dans le cas de la commune de Gardanne par Joseph Cacciari, « L'impératif de transition énergétique pour double peine pour un territoire de la production énergétique soumis à reconversion », VertigO-La revue électronique de l'environnement, Volume 14 n° 3, 2014

8. Voir par exemple : Florian Muzard et Sylvain Allemand (dir.), Le périurbain, espace à vivre, Éditions Parenthèses, 2018 ou Lionel Rougé et al. (dir.), Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?, Éditions Loco/Forum Vies Mobiles, 2013.

Un concept a émergé pour rendre compte des inégalités entre citoyens liées à la qualité de leur environnement de vie : les inégalités environnementales. Cette notion, dont le contenu n'est pas complètement stabilisé, émane de mouvements de protestation à la fin des années 1970 aux États-Unis contre l'impact disproportionné de la pollution sur les populations racisées<sup>9</sup>.

La notion d'inégalité environnementale fait écho à la déclaration de Stockholm, issue de la conférence des Nations unies sur l'environnement humain de 1972, qui a érigé le droit à un environnement sain comme droit fondamental. Cette déclaration affirme que l'être humain a « un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être » et que ce droit est associé au « devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures » (Principe 1).

Dans les faits, on constate que la concentration de pollutions et de nuisances environnementales coïncide, dans certains territoires, avec des difficultés sociales (quartiers populaires de la politique de la ville, territoires ayant accueilli des industries lourdes, Drom...<sup>10</sup>).

La présence de « désaménités » environnementales - c'est-à-dire de nuisances et pollutions - a un impact plus discriminant que celle d'aménités dans les choix résidentiels des ménages : la présence de ces désaménités agit comme un répulsif pour ceux qui ont le choix de leur lieu de résidence<sup>11</sup>.

C'est quand les habitants d'un territoire sont dans une situation défavorisée tant au plan

social qu'environnemental, qu'ils n'ont pas la possibilité d'améliorer leur cadre de vie ni d'en changer et qu'ils ne sont pas suffisamment associés à la conception des politiques publiques, que les différences constatées relèvent d'inégalités environnementales. Les mouvements de justice environnementale des années 1970-1980 aux États-Unis ont mis en évidence le fait que le sentiment d'injustice environnementale était exacerbé par l'absence de prise des habitants d'un territoire donné sur les décisions publiques en matière d'environnement, c'est-à-dire la difficulté à infléchir les décisions prises par les acteurs publics<sup>12</sup>.

De fait, la théorie des capacités développée par Amartya Sen avance que s'intéresser aux différences de situation, à ce que possèdent les individus, ne suffit pas à analyser les inégalités : il faut également considérer leur capacité à choisir, à partir de cela, entre différents modes de vie, c'est-à-dire leur liberté de définir leur trajectoire de vie et leurs conditions d'existence<sup>13</sup>.

De ce point de vue, certains chercheurs estiment que la transition écologique peut être un facteur de discrimination sociale, quand les acteurs publics ou privés ciblent spécifiquement – que ce soit explicite ou non - les comportements des classes populaires dans leurs actions<sup>14</sup> ou du simple fait que l'acceptabilité des nuisances est plus importante dans les quartiers populaires que dans les quartiers les plus favorisés, ce qui favorise la concentration des installations générant des nuisances et pollutions dans les quartiers déjà défavorisés<sup>15</sup>. En outre, la faible reconnaissance sociale des situations vécues par les groupes discriminés (femmes, personnes racisées...) qui habitent

---

9. Sylvie Fol et Géraldine Pflieger, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale/Spatial justice*, 2010.

10. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

11. Guillaume Faburel et Sandrine Gueymard, « Inégalités environnementales en région Île-de-France : le rôle structurant des facteurs négatifs de l'environnement et des choix politiques afférents », *Espace populations sociétés*, 2008/1, p. 159-172.

12. Catherine Larrère, « La justice environnementale », *Multitudes*, 2009/1 (n° 36), p. 156-162.

13. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

14. Une abondante littérature a mis en évidence la manière dont la politique de conservation de la nature a historiquement conduit à exclure des pratiques, voire la présence de groupes sociaux marginalisés (peuples colonisés, autochtones, classes populaires...) dans les espaces protégés. Voir par exemple : Philippe Descola, « A qui appartient la nature ? », *La Vie des idées*, 21 janvier 2008 ; Valérie Deldrève, « La fabrique des inégalités environnementales en France. Approches sociologiques qualitatives », *Revue de l'OFCE*, 2020/1 (165), p. 117-144 ; Marc Galochet et Valérie Morel, « La biodiversité dans l'aménagement du territoire en Guyane française, [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 15, Issue 1, mai 2015 ; Bruno Bouet, Ludovic Ginelli et Valérie Deldrève, « La reconnaissance d'un capital environnemental autochtone ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 29, mars 2018 ; Cécilia Claeys, Arlette Hérat, Carole Barthélémy et Valérie Deldrève, « Quand les Calanques deviennent Parc National : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits », *Noroi* [En ligne], 238-239, 2016 ou encore Philippe Deboudt, « L'aménagement du territoire littoral à l'épreuve des inégalités environnementales », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/3 (N° 79), p. 83-89.

15. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

ces quartiers, la moindre légitimité accordée à leur expérience, tend à disqualifier leurs tentatives de s'opposer à la dégradation de leur environnement<sup>16</sup>.

La mobilité étant devenue un capital, ou du moins une ressource essentielle dans les sociétés contemporaines<sup>17</sup>, les inégalités en termes de mobilité sont une composante des inégalités environnementales. Comme le fait justement remarquer le géographe Guillaume Faburel<sup>18</sup>, les Parisiens des arrondissements centraux, qui bénéficient globalement d'un niveau de vie élevé<sup>19</sup>, sont exposés à une forte pollution de l'air ; mais ils ont les moyens de partir pendant le week-end ou les vacances pour respirer un air plus pur et entrer en contact avec la nature, à la différence par exemple des populations plus défavorisées de Seine-Saint-Denis. C'est un des facteurs qui expliquent que « même quand les sujets des milieux défavorisés résident dans des secteurs urbains moins affectés par la pollution, les conséquences sanitaires de cette exposition sont plus marquées que pour les milieux plus aisés »<sup>20</sup>. Selon leur mode de vie, en particulier leur mobilité, les habitants sont donc plus ou moins affectés par les qualités de leur environnement de résidence.

De même, les personnes travaillant dans un territoire très dégradé au plan environnemental, même si elles n'y habitent pas, subissent également les effets des nuisances. Enfin, la mobilité résidentielle est plus ou moins contrainte selon le niveau de revenu, la situation professionnelle et familiale, permettant plus ou moins facilement de quitter un cadre de vie dégradé.

Plusieurs départements, comme l'Ille-et-Vilaine<sup>21</sup>, cherchent à offrir à chaque habitant la possibilité d'accéder à un site naturel ou semi-naturel à

proximité de leur lieu de résidence, afin notamment de permettre aux 40 % de la population qui ne part pas en vacances chaque année de bénéficier d'un accès facilité à la nature.

Dès 1987, le rapport Brundtland soulignait le lien étroit entre inégalités sociales et problèmes environnementaux mondiaux. Il avançait que le manque de moyens financiers est un facteur de dégradation environnementale : « *Les populations les plus pauvres des pays les moins développés, particulièrement en milieu rural, qui exploitent pour vivre le capital naturel placé à leur portée, commettent des dégradations environnementales. Lorsque les institutions de ces pays sont défailtantes, et qu'il n'y a ni régulation ni contrôle suffisants, ces dégradations s'aggravent et les populations en deviennent les premières victimes, car elles sont aussi les bénéficiaires immédiates des services rendus par les écosystèmes et la biodiversité* »<sup>22</sup>.

Cependant, on sait aujourd'hui que ce sont les sociétés - et en leur sein les groupes sociaux - les plus riches qui ont l'empreinte environnementale la plus élevée, ce qui s'explique par le fait que leurs niveaux de consommation sont bien supérieurs que ceux des plus pauvres<sup>23</sup>. En outre, « *plus les inégalités sociales sont fortes, plus il est difficile de faire front commun dans la lutte contre les problèmes environnementaux. Inversement, l'aggravation de la crise environnementale renforce les inégalités sociales en y ajoutant une dimension environnementale : les plus défavorisés sont à la fois plus vulnérables aux problèmes environnementaux et moins résilients à leurs impacts, car ils sont plus dépendants de leur environnement naturel et disposent moins de solutions de rechange* »<sup>24</sup>.

---

16. Voir Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », Colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris ou l'exemple de la communauté Inupiat en Alaska cité par Cyria Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *ESO, travaux et documents*, 2006.

17. <http://fr.forumviesmobiles.org/controverse/2012/12/11/mobilite-comme-capital-488>

18. Guillaume Faburel, « Les visages contrastés des inégalités socio-environnementales. Les questions adressées aux politiques de régulation en milieu urbain », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/3 (N° 79), p. 78-82.

19. Le revenu médian des habitants du 7<sup>e</sup> arrondissement se situait à 41949 euros par unité de consommation en 2015, contre 14340 à Saint-Denis par exemple, où le taux de pauvreté atteint près de 40 % de la population (contre 8 % dans le 7<sup>e</sup> arrondissement parisien). Source : INSEE

20. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

21. Voir l'interview de Morgane Thieux-Lavaur Tome 2.

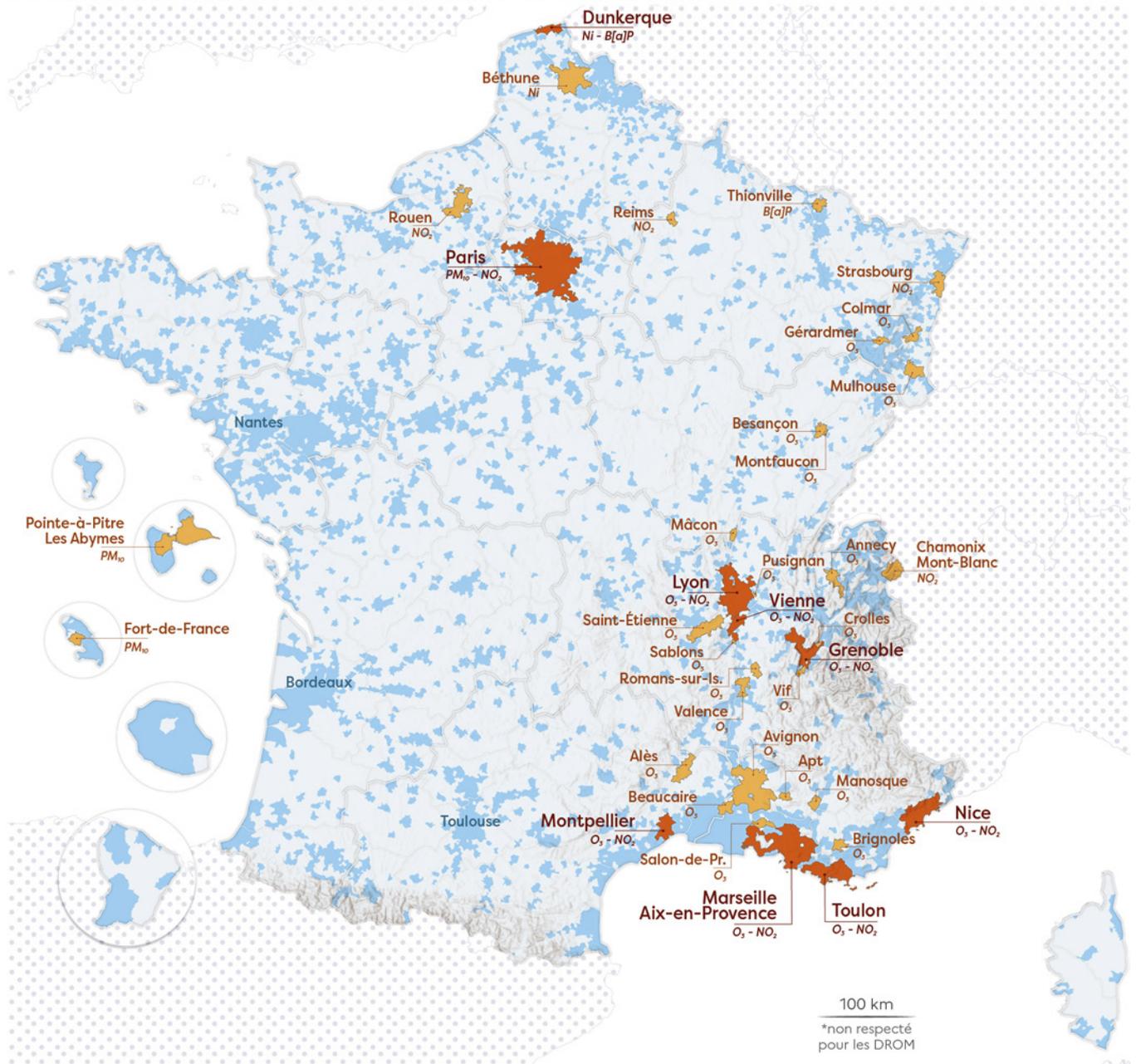
22. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

23. En France, on estime que l'empreinte écologique d'un ménage parmi les 10 % les plus pauvres est deux fois inférieure à celle d'un ménage parmi les 10 % les plus riches. L'accroissement de l'empreinte écologique est assez progressif jusqu'au huitième décile de revenus : les deux derniers déciles, soit les 20 % de la population les plus riches sont responsables de presque un tiers de l'empreinte écologique de la nation. Source : Aurélien Boutaud et Natacha Gondran, « L'empreinte écologique à l'épreuve des inégalités », *Revue Projet*, 2017/1 (N° 356), p. 6-9.

24. Caroline Lejeune, « Inégalités environnementales », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017.

---

# Pollution de l'air dans les unités urbaines



Dépassement des seuils réglementaires des normes qualité de l'air dans les unités urbaines parmi 12 polluants en 2017

- Dépassement sur 2 polluants
- Dépassement sur 1 polluant
- Pas de dépassement
- Hors unité urbaine (non pris en compte)

## Valeurs limites pour la protection de la santé humaine de 12 polluants

- Dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) : 200µg/m<sup>3</sup> moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 18h/an - 40 µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>)
- Particules (PM<sub>10</sub>) : 50µg/m<sup>3</sup> moy. journalière à ne pas dépasser plus de 35j/an - 40µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Particules (PM<sub>2,5</sub>) : 25µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) : 350µg/m<sup>3</sup> moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 24h/an - 125µg/m<sup>3</sup> moy. journalière à ne pas dépasser plus de 3j/an
- Ozone (O<sub>3</sub>) : 120µg/m<sup>3</sup> max. journalier de la moy. sur 8h à ne pas dépasser plus de 25j/an en moy. sur 3 ans
- Monoxyde de carbone (CO) : 10mg/m<sup>3</sup> max. journalier de la moy. glissante sur 8h
- Benzène (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) : 5µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Métaux lourds : Plomb 0,5µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle, Arsenic 6ng/m<sup>3</sup>, Cadmium 5ng/m<sup>3</sup>, Nickel 20ng/m<sup>3</sup> moy. annuel du contenu total de la fraction PM<sub>10</sub>
- Benzo(a)pyrène (B[a]P) : 1ng/m<sup>3</sup> moy. annuelle du contenu total de la fraction PM<sub>10</sub>

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : MTES - CGEDD / SDES / SDVSD / BIESDD • Fond cartographique IGN

Ainsi, la lutte contre les inégalités environnementales est devenue un objet d'action publique. Aux États-Unis, depuis 1994, l'Environmental Protection Agency a l'obligation de prendre en compte la justice environnementale dans ses activités. Cette agence fédérale étasunienne considère qu'il y a inégalité environnementale quand certaines populations subissent une part disproportionnée des dégradations environnementales et qu'elles n'ont pas la possibilité de participer aux décisions relatives aux activités susceptibles d'affecter leur environnement ou leur santé et d'influer de manière significative sur la définition, la mise en œuvre et l'application des lois, règlements et politiques environnementales<sup>25</sup>. Une attention spécifique est accordée à l'effet des mesures prises sur la santé et l'environnement des populations pauvres ou appartenant à des « minorités raciales »<sup>26</sup>.

Au sein de l'Union européenne, la prise en compte des inégalités environnementales dans les politiques publiques est plus récente. Une étude réalisée dans cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Italie, Grande-Bretagne) a mis en évidence la diversité des approches nationales<sup>27</sup>. En France, les inégalités environnementales sont principalement abordées sous l'angle des différences d'accès aux aménités environnementales et urbaines, l'action publique ayant vocation à garantir l'accès du plus grand nombre à ces aménités grâce aux services publics et à des dispositifs de redistribution et d'accompagnement social. En Grande-Bretagne, l'injustice environnementale renvoie plutôt au fait que les groupes ethniques défavorisés subissent des situations environnementales très dégradées. L'action publique vise alors à corriger la violation des droits fondamentaux des individus quand elle est dénoncée par les personnes concernées. En Allemagne, Italie et Espagne, c'est le fait que le développement d'un territoire ou d'un groupe social vienne ponctionner ou dégrader les ressources d'un autre territoire ou d'autres générations qui est considéré comme problématique ; il s'agit alors de mettre en œuvre des mécanismes de solidarité aux différents niveaux de l'action publique.

L'objectif de transition écologique vient renouveler l'attention portée aux inégalités écologiques, puisqu'il vise à permettre l'accès de tous à un environnement sain, à réduire le niveau global de risques environnementaux et à constituer le cadre d'une solidarité envers les territoires les plus vulnérables afin d'éviter que ne soient grevées la qualité de vie et la santé de leurs habitants ainsi que leurs capacités d'action.

Dans une perspective de cohésion des territoires, il apparaît dès lors essentiel de repérer les territoires les plus défavorisés au plan environnemental et en particulier ceux qui cumulent un environnement dégradé ou des risques importants avec d'autres difficultés (sociales, économiques, démographiques...). Les expériences mises en œuvre en matière de réduction des inégalités environnementales depuis les années 1980 montrent que la prise en charge de ces situations de cumul ne peut se faire sans l'appui des échelons national et européen, les collectivités locales ayant une marge de manœuvre limitée vis-à-vis de la précarité sociale et de la formation des prix fonciers et immobiliers, qui constituent deux moteurs du phénomène<sup>28</sup>.

Il est à noter que la transition écologique elle-même peut fragiliser certains territoires à moyen terme, si ses impacts sociaux, économiques et territoriaux ne sont pas suffisamment anticipés.<sup>29</sup> Les politiques d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, de protection des ressources naturelles et de la biodiversité produisent des bénéfices à l'échelle globale et sont susceptibles de réduire les risques et vulnérabilités dans les territoires. Mais elles peuvent également se traduire par de nouvelles difficultés pour certains territoires au regard de la faiblesse des ressources disponibles localement pour réaliser la transformation du modèle économique et des modes de vie, réaliser les investissements nécessaires, etc. L'observation et l'anticipation des impacts de la transition écologique apparaissent dès lors comme indispensables.

---

25. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

26. Marie Drique et Caroline Lejeune, « Penser la justice sociale dans un monde fini », *Revue Projet* 2017/1 (N° 356), p. 15-22.

27. Lydie Laigle et Mélanie Tual, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9, septembre 2007.

28. Lydie Laigle et Mélanie Tual, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9, septembre 2007.

29. Sur le sujet de la « transition juste » : <https://reseauactionclimat.org/transition-juste-anticipation-procrastination/>

---

# POUR UNE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET CLIMATIQUE : ANTICIPATION TERRITORIALE DES BASCULEMENTS ÉCOLOGIQUES<sup>30</sup>



**Caroline Lejeune**

Politiste, enseignante-chercheuse à la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne et à l'École polytechnique de Lausanne / [caroline.lejeune@unil.ch](mailto:caroline.lejeune@unil.ch)

Le collectif « *Stop aux cancers de nos enfants* », l'exposition à l'arsenic dans la vallée de l'Orbiel, celle des « *boves chimiques* » à Gardanne, l'extraction minière de la Montagne d'or en Guyane ou encore le mouvement des Gilets jaunes actualisent en France les liaisons entre les dégradations de l'environnement et les enjeux de justice sociale<sup>31</sup>. Ces exemples sont de nature diverse. Ils ont toutefois en commun de révéler la complexité des liaisons entre les inégalités et les externalités environnementales négatives à l'échelle territoriale. De telles réflexions ne sont pas nouvelles. En France, la géographie a mis en lumière la proximité spatiale entre les territoires vulnérables et les sources d'expositions aux risques environnementaux<sup>32</sup>. Aborder ces liaisons sur le plan politique permet d'interroger la manière par laquelle la distribution des ressources naturelles et les conséquences des destructions de l'environnement sont une source d'inégalités sociales et politiques entre les individus et les

territoires. Cela permet aussi de comprendre les limites de la justice distributive appliquée aux ressources naturelles et à l'accès à un environnement sain. Tel est l'enseignement principal de la notion de « justice environnementale » : si l'environnement est un enjeu de préservation de la nature, c'est aussi un enjeu de justice sociale et politique. En contexte de crise écologique, les politiques d'aménagement territorial ne peuvent pas faire l'économie des enjeux de justice environnementale et climatique. Cela implique de considérer un double défi : intégrer la préservation de l'environnement comme une considération de justice sociale et, inversement, tenir compte des enjeux de justice sociale dans un impératif d'anticipation des implications sociales et politiques de la crise écologique globale.

## 1. Enjeux et limites de la justice environnementale

La notion de « justice environnementale » renvoie originellement aux nouveaux mouvements sociaux nés, dans les années 1980 aux États-Unis, du constat que la qualité de l'environnement était une source d'inégalités entre les individus et les territoires<sup>33</sup>. Ces mouvements ont la spécificité d'avoir dénoncé une inégale répartition des externalités environnementales négatives causées par des perturbations d'origine anthropique, ayant des répercussions aussi bien dans les pays du Nord que ceux du Sud.

30. Pour plus d'informations, voir : Caroline Lejeune, *En quête de justice écologique. Théorie politique environnementale et mobilisations sociales*, Thèse de Doctorat en sciences politiques, Université de Lille, 2015.

31. La justice sociale est un principe philosophique et un fondement des démocraties contemporaines. Ce principe définit les méthodes – distributives ou procédurales – permettant d'organiser et de promouvoir l'égalité des droits, la distribution équitable des richesses entre les membres au sein d'une même communauté politique. Pour aller plus loin : John Rawls, *La théorie de la justice*, Paris, Éditions Le Point, 2009 et Jürgen Habermas et John Rawls, *Débat sur la justice politique*, Paris, Éditeur Le Cerf, 1997

32. Cyria Emelianoff, 2008, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Écologie & politique*, vol. 35, n° 1, p. 19-31.

33. Bullard Robert, 1993, *Confronting Environmental Racism : Voices From the Grassroots*, Boston : South End Press

Plus les territoires et les populations sont vulnérables ou en situation de disqualification sociale, moins ils ont la possibilité de défendre leurs intérêts sociaux et politiques auprès des pouvoirs publics et plus ils sont victimes des conséquences liées à la destruction de l'environnement. Pourtant, ils en sont les moins responsables.

Comme l'explique Dorceta Taylor, derrière les revendications de justice environnementale, ce sont des processus de domination sociale et politique entre les individus, les catégories sociales et les territoires qui sont mis à jour<sup>34</sup>. Le mouvement du Warren County a par exemple exprimé les revendications liées à ces inégalités en matière de racisme environnemental ; celui du Love Canal en dénonçant l'exposition aux pollutions chimiques des populations défavorisées. L'exemple de l'ouragan Katrina de 2005 montre, quant à lui, comment les conséquences du changement climatique viennent s'ajouter aux injustices environnementales. Et ce constat n'est pas isolé. En 2017, plus de 1951 conflits étaient recensés par l'atlas mondial de la justice environnementale<sup>35</sup>. Cette cartographie interactive, créée en 2014, s'alourdit au fil du temps. Les inégalités de répartition des dégradations de l'environnement — comme les émissions de gaz à effet de serre — l'accès aux ressources naturelles et à la terre renforcent des inégalités sociales déjà existantes à l'échelle locale comme globale. L'accélération de la crise écologique nous invite aussi à tenir compte d'autres paramètres. Le changement climatique, l'extinction de la biodiversité, l'appauvrissement des sols, la finitude des ressources fossiles et les sécheresses se font désormais ressentir. Ces réalités biophysiques ont des conséquences sociales ; elles créent aussi des tensions politiques à l'échelle des territoires. C'est donc sur le plan de la justice sociale et politique que les politiques territoriales doivent être abordées.

Plusieurs mesures réglementaires et instruments de l'action publique<sup>36</sup> ont été élaborés pour garantir l'égalité de traitement des individus dans l'accès à un environnement sain. Ces mesures, de type distributif et procédural, ont pour objectif de reconnaître toute l'importance des enjeux de justice environnementale et des dédommagements des préjudices subis. L'objectif est de réparer les préjudices sociaux ou écologiques subis par des systèmes d'indemnisation économique ou de

reconnaissance politique, ainsi que de prévenir les dommages dont les activités anthropiques sont responsables. Formulée ainsi, l'équité entre les individus est la priorité en termes de politique publique, indépendamment du fait de réduire les atteintes à l'environnement ou encore de s'adapter aux conséquences du changement climatique, de la finitude des ressources, etc. Il ne s'agit donc pas d'agir sur les causes de la destruction de l'environnement. Cette entrée de la justice environnementale dans l'action publique revient par conséquent à autoriser à porter atteinte à l'environnement sous réserve de systèmes de réparation ou d'indemnisation.

Or, appréhender conjointement les enjeux de justice sociale et un impératif de transition écologique nécessite de porter attention à deux aspects. D'une part, il s'agit de corriger, réparer et réduire les conséquences des externalités environnementales des activités économiques et celles héritées de la période industrielle. D'autre part, des mesures d'anticipation des inégalités causées par le changement climatique et la finitude de ressources doivent y être associées. En d'autres termes, si la réduction des émissions de gaz à effet de serre est un objectif des politiques climatiques, il s'agit aussi pour les territoires de vivre avec et de se préparer aux conséquences des dérèglements environnementaux globaux.

## 2. Justice environnementale, participation et environnement : l'aménagement d'un territoire « durable »<sup>37</sup>

Concrètement comment ces enjeux se traduisent-ils à l'échelle des territoires ? Les politiques de planification territoriale apparaissent pour certains chercheurs anglo-saxons du champ de la justice environnementale comme étant les plus adaptées pour favoriser la convergence des attentes de justice sociale avec les enjeux environnementaux globaux. En effet, elles permettent de situer les conséquences biophysiques des transformations environnementales dans les contextes sociaux et économiques sans les écarter de la prise en charge des situations d'injustices sociales vécues, des modes de vie et des besoins locaux. La participation des mouvements de justice environnementale contribuerait aussi à révéler un ensemble de pratiques quotidiennes mises en place pour surmonter le cumul d'inégalités.

---

34. Dorceta Taylor, 2000, *The Rise of the Environmental Justice Paradigm : Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses*, *American Behavioral Scientist*, vol. 43.

35. Environment Justice Organisations, *Liabilities and Trade* : <http://www.ejolt.org>. Cette cartographie a été réalisée à l'initiative de l'Université de Barcelone en Espagne grâce à des fonds européens.

36. Sylvie Fol et Géraldine Pflieger, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale/Spatial Justice*, n° 2, 2010, 11 p.

37. Projet de recherche « Concertation, Décision et Environnement 2009-2012 », MTES, dirigé par Caroline Lejeune (UNIL), Majdouline Sbai (UPC) et Bruno Villalba (Agroparistech). URL : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0081100>

---

Accorder une voix aux personnes et aux territoires les plus vulnérables et les plus éloignées des systèmes participatifs et représentatifs de la démocratie contribuerait à rendre les politiques de planification territoriale plus inclusives<sup>38</sup>. Mais dans quelle mesure la participation des acteurs en situation de cumul d'inégalités sociales, politiques et environnementales parvient-elle à négocier les enjeux de justice environnementale et climatique dans la planification territoriale d'un ancien site industriel ? Le cas de la politique d'aménagement de la Zac de l'Union, située dans le nord de la France, qui a obtenu le Grand prix national des ÉcoQuartiers en 2011, permet de l'observer.

### Trajectoires politiques et sociales d'un territoire « durable »

La Zac de l'Union est un ancien site industriel de 80 hectares spécialisé dans le textile, à la croisée des communes de Tourcoing, Roubaix et Wattrelos. Ici comme ailleurs, cet espace de friches présente toutes les caractéristiques du cumul d'inégalités sociales et environnementales : insalubrité des logements, taux de chômage des 15 à 64 ans en 2016 à 32 % et taux de pauvreté à 44 %. L'abstention aux élections est supérieure à la moyenne nationale ; le taux de pollution de l'air montre une concentration plus importante des compositions organo-halogénés volatiles chimiques et de CO<sub>2</sub> par rapport à la métropole lilloise ; le sol est pollué d'hydrocarbures, de métaux lourds, de benzène, d'acétone, de dioxyde d'azote. Ce cumul d'inégalités s'est traduit par une ségrégation socio-spatiale autour de cette Zac et a forgé un sentiment de relégation et d'abandon des populations locales. Il a enfin eu pour effet de paralyser l'action des politiques publiques face au traumatisme social, les conduisant à privilégier le développement économique des centres urbains de la métropole lilloise (Lille, Villeneuve d'Ascq) au détriment des territoires périphériques, les plus touchés par le cumul d'inégalités et la désindustrialisation.

Après une succession de projets entre 1990 et 2000, cette Zac devient un site d'excellence économique de la Métropole européenne de Lille (MEL). Cette dénomination exprime le projet de doter le territoire métropolitain de pôles d'attractivité économique déclinés en filières<sup>39</sup>. La MEL en compte sept ; le textile innovant et l'image sont les deux destinés à l'Union. L'Agenda 21 adopté en 2006 y associe le projet *écoquartier pilote* de la métropole lilloise. Les objectifs initiaux de pôle d'excellence doivent alors s'accommoder d'objectifs sociaux et environnementaux. La Zac de l'Union devient un site de démonstration, perçu comme exemplaire du développement durable territorial et une référence de l'action publique locale et nationale en matière de planification urbaine<sup>40</sup>. Ce projet urbain a alimenté la charte écoquartier métropolitaine et a nourri le contenu normatif de la démarche ÉcoQuartier du ministère de la Transition écologique et solidaire. Cet auto-référencement d'écoquartier « exemplaire »<sup>41</sup> lui a automatiquement valu d'être distingué en 2011 Grand prix national du palmarès ÉcoQuartier, sans toutefois que le projet soit à ce stade aménagé. Cependant, les résultats de recherche ont mis en lumière que l'aménagement de l'écoquartier « exemplaire » s'est réalisé exclusivement à partir d'objectifs et de modalités techniques, ce qui est assez classique des opérations d'aménagement urbain<sup>42</sup> (conception de l'espace, réhabilitation du patrimoine industriel, stratégies de mobilité, d'efficacité énergétique, de dépollution des sols, aménagement d'espaces verts, etc.). De fait, les enjeux de justice sociale et environnementale ont, quant à eux, été relégués au second plan, délaissant par là même la prise en charge politique des conséquences sociales et sanitaires de la précarité énergétique ou encore alimentaire<sup>43</sup>.

---

38. Julian Agyeman, *Introducing Just Sustainability, Policy, Planning and Practice*, Zed Books, 2013

39. Voir : <https://www.lillemetropole.fr/votre-metropole/entreprendre/installation-et-developpement/sites-dexcellence>

40. Voir : <https://www.dailymotion.com/video/xms53f>

41. Caroline Lejeune et Bruno Villalba, « La justification durable comme extension du productivisme. Le Grand prix national des EcoQuartiers, la Zone de l'Union (Nord, France) », in Boissonade J. et Hackenberg K. (dir.), *Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durables*, Paris, Petra, p. 255-285, 2015.

42. Jacques Theys, « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires* [Online], Dossier 1, 2002

43. Projet de recherche « inégalités écologiques et sobriété », PEPS « inégalités écologiques » 2012, CNRS/INSHS

---

Or, la gestion du projet urbain doit s'accommoder d'une culture ouvrière, participative et écologiste née d'une histoire territoriale particulière. Avant que l'Union ne devienne un territoire de projet, il était un territoire de mobilisation citoyenne depuis les années 1970. Ces mobilisations se sont cristallisées autour des politiques d'aménagements du moment : les luttes urbaines de l'Alma-Gare entre 1970 et 1980, connues pour avoir initié le premier atelier populaire d'urbanisme en France<sup>44</sup> ; la défense des droits civiques lors des marches pour l'égalité dans les années 1980 et enfin la défense du canal de Roubaix, perçu par les habitants comme un lieu de vie et de biodiversité de 1990 à 2000. Cette succession de mobilisations citoyennes a initié une culture politique ouvriériste inédite transmise entre les générations de militants. Cet héritage participatif s'incarne aujourd'hui au sein de l'Université populaire et citoyenne de Roubaix (UPC)<sup>45</sup>. Des collectifs d'habitants ont eu le souci d'associer à la lutte pour la réduction des inégalités sociales, une dimension environnementale. Cette association s'est peu à peu constituée en mouvement de justice environnementale puis de justice climatique sans toutefois le revendiquer comme tel. Mobilisée sur la planification de l'écoquartier de l'Union entre 2005 et 2016, son expertise citoyenne en matière d'éducation populaire a facilité la rencontre entre les revendications sociales classiques — tel que l'accès à l'emploi, à la santé, au droit à la participation citoyenne — avec les enjeux environnementaux globaux — l'adaptation à la finitude des ressources, au changement climatique, à l'extinction de la biodiversité<sup>46</sup>. Les processus d'apprentissage et de formation à ces enjeux contemporains mis en place par l'UPC ont eu pour effet d'interroger les causes profondes des injustices écologiques et d'écologiser les revendications politiques. L'UPC s'est ainsi peu à peu positionnée comme une aide technique aux habitants et a été reconnue comme un expert associatif incontournable par les pouvoirs publics en matière de participation citoyenne.

L'histoire politique et sociale des acteurs du territoire (militants, opérateurs du projet et pouvoirs publics locaux) est propice à l'ouverture d'espaces

de participation permettant d'aborder les enjeux de justice environnementale sous l'angle de la planification territoriale. Leur participation dans des procédures institutionnelles d'élaboration du projet urbain aboutit-elle pour autant à une conciliation des enjeux de justice et de durabilité dans les finalités d'un projet de planification urbaine de type « écoquartier » ?

Différentes formes d'appropriation des liens entre les inégalités, d'une part, et la finitude des ressources et les changements climatiques, d'autre part, ont émergé des procédures participatives et des questions de justice soulevées à travers la planification urbaine. Les orientations de la planification urbaine du quartier ont alors fait l'objet de vifs débats entre les acteurs, les procédures participatives étant considérées comme le volet « gouvernance » du projet.

### **Négocier la « durabilité » du territoire à partir de la justice environnementale**

Les procédures participatives sont aujourd'hui des pratiques usuelles pour la plupart des politiques publiques qui introduisent des objectifs de développement durable<sup>47</sup>, notamment dans le pilotage des politiques d'aménagement. Sur le plan de l'analyse strictement procédurale, le processus participatif mis en place par les opérateurs du projet entre 2010 et 2014 est considéré comme la plus aboutie des politiques d'urbanisme durable<sup>48</sup>. Un des objectifs de la démocratie participative consiste à inclure les populations les plus éloignées des systèmes représentatifs de la démocratie dans les processus de participation. Tel a été le cas lors de l'élaboration du projet d'écoquartier<sup>49</sup> : des budgets participatifs ont été initiés, des processus de réhabilitation de logements avec les habitants ont été réalisés, des groupes de travail techniques sur l'aménagement paysager et l'architecture des bâtiments ont associé les acteurs locaux, etc. L'Université populaire et citoyenne a obtenu un financement par la SEM Ville Renouvelée (aménagement du site) pour poursuivre le travail d'éducation populaire et de montée des compétences des anciens salariés du textile et des habitants des quartiers environnants. C'est sans doute un des résultats importants du projet.

---

44. Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36<sup>e</sup> année, n° 3, p. 374-392, 1986.

45. Présentation de l'Université populaire et citoyenne de Roubaix : <http://www.upc-roubaix.org>

46. *De l'Alma à l'Union, vers un écoquartier exemplaire ?*, cahier n° 30 de l'UPC, février 2011. URL : <https://martingranger.net/IMG/pdf/cahier30bd3.pdf>

47. Antoine Goxe, « L'institutionnalisation incertaine du développement durable en France : les vicissitudes de la Commission française du développement durable (1993-2003) », in Bruno Villalba (dir.), *Appropriations du développement durable. Emergences, Diffusions, traductions*, Villeneuve-d'Ascq, Presses du Septentrion, p. 107-122, 2009.

48. « Programme Concertation décision environnement : apports de 20 projets de recherche (2008-2013) », 2014, Commissariat général au développement durable, juillet 2014 ; « Le colloque CDE Action environnementale – Que peut-on encore attendre de la concertation ? », novembre 2013, *Environnement Magazine*.

49. Pour la description du projet d'écoquartier de l'Union, voir : <http://www.lunion.org/comprendre-le-projet/methodes-pratiques-et-innovations/gouvernance.html> et <https://semvr.fr/projet/lunion/>

---

Les conditions de dialogue entre les acteurs associatifs et les opérateurs du projet étaient réunies. Un processus d'acculturation réciproque aux enjeux de durabilité a eu lieu et a initié la reconnaissance politique d'une expertise citoyenne légitime en matière d'aménagement<sup>50</sup>. Les propositions portées par l'Université populaire et citoyenne étaient alors les suivantes : une ferme urbaine faisant office d'aménagement paysager de l'Union comprenant un espace de production alimentaire ; les coutures urbaines désenclavant et valorisant le canal de Roubaix, un pôle d'économie solidaire et écologique prenant appui sur la mémoire de la culture ouvrière et les savoir-faire locaux pour repenser la question du travail et créer une petite ligne de production de textile<sup>51</sup>. Enfin l'habitat écologique partagé prenait la forme de courées ouvrières. Ces projets d'économie coopérative sont assez classiques dans le milieu militant de l'écologie politique. Toutefois, la réussite de cette dynamique ne porte pas essentiellement sur les projets. Elle est celle de la méthode de participation adoptée et basée sur l'éducation populaire à l'échelle territoriale. À partir d'un processus d'éducation populaire et de territorialisation des enjeux environnementaux globaux, le collectif d'habitants a pensé l'aménagement urbain de la friche industrielle à partir des besoins locaux et de la culture du territoire. Cela a contribué à politiser les effets territoriaux des basculements environnementaux, à les formuler et à les mettre en débat sous l'angle de la justice sociale et politique. Ces propositions n'ont cependant pas été concrétisées dans les schémas directeurs de la ZAC de l'Union.

Pour Marius De Geus, les processus de participation peuvent révéler des imaginaires « utopiques » de la durabilité, en termes d'abondance ou de suffisance<sup>52</sup>. L'utopie d'abondance est une construction essentiellement technocentrée de la durabilité. Elle participe à l'élaboration d'une vision du futur ayant réussi à concilier la préservation de l'environnement et la croissance économique. L'écoquartier, tel qu'il se présente, vise à maintenir cet idéal d'abondance. Il s'appuie aussi sur la croyance en la substituabilité des ressources naturelles non renouvelables et la capacité des

techniques de surmonter la double contrainte de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation à la finitude des ressources naturelles. Cette utopie valorise les choix techniques. Une telle vision répond aux imaginaires politiques diffusés par le développement durable qui considèrent que seule la solution technique sera en mesure de surmonter les défis sociaux et politiques suscités par la crise écologique globale. Pour sa part, l'utopie de suffisance naît des caractéristiques du débat social et des questions de justice. Elle amorce une imagination propice à se projeter dans une société de la modération dès lors que les conséquences de la crise écologique s'illustrent dans les territoires, les pratiques sociales quotidiennes et les modes de vie. Ces deux imaginaires se sont révélés puis confrontés autour de positions asymétriques et binaires : entre la modernisation écologique et la planification territoriale de sobriétés énergétiques ; l'optimisation et l'efficacité des ressources en énergie d'une part, la réduction des pratiques sociales de consommation d'autre part ; la maîtrise technique de la nature et les relations sociales, voire spirituelles avec elle. Finalement les dispositifs de participation ont privilégié l'imaginaire technique des aménagistes et la gentrification urbaine, promouvant les projets développementalistes des territoires basés sur les pôles et l'idéal de croissance verte, au détriment d'autres trajectoires pour l'avenir. La conduite du projet d'écoquartier de l'Union a opposé les visions du futur et finalement relégué les enjeux sociaux et territoriaux de la crise écologique au second plan.

À la fin de notre recherche, les acteurs associatifs ont quitté les espaces de participations du projet d'écoquartier de l'Union pour construire un espace de projets et de débats en dehors de ceux organisés par les institutions et les opérateurs du projet. Cet espace se nomme aujourd'hui « Roubaix en transition ». Il ne s'agit pas d'un renoncement à une planification du territoire qui soit à la hauteur du cumul de contraintes sociales et écologiques, mais d'une forme de radicalisation face à l'incapacité des institutions de percevoir l'urgence d'anticiper les impacts sociaux et politiques de la crise écologique globale.

---

50. « De l'Alma à l'Union : vers un écoquartier exemplaire ? », conférence avec Lucien Kroll et Sylvain Coquerel, cahier de l'UPC n° 30, février 2011. Voir : <https://martingranger.net/IMG/pdf/cahier30bd3.pdf> (consulté le 2 septembre 2019)

51. Pour plus d'informations : [https://irhis.hypotheses.org/files/2013/06/programme\\_route\\_de\\_la\\_laine-light.pdf](https://irhis.hypotheses.org/files/2013/06/programme_route_de_la_laine-light.pdf)

52. Marius de Geus, *Ecological Utopias : Envisioning the Sustainable Society*, International Books, 1999.

---

Les acteurs de « Roubaix en transition » vivent au quotidien les injustices sociales et politiques liées au phénomène d'exclusion, de disqualification sociale et de discrimination politique. Ils ont expérimenté les dispositifs des politiques d'emploi, des politiques sociales et celles d'aménagement du territoire. Ils constatent l'affaiblissement des financements des politiques publiques. Ils subissent aussi les précarités énergétique et alimentaire. Ils se trouvent progressivement confrontés à l'impératif d'anticiper les conséquences du changement climatique et de la finitude des ressources. Le retrait des espaces de participation est une réponse politique aux pouvoirs publics et aux opérateurs du projet d'écoquartier de l'Union, ces derniers ne parvenant pas à traduire l'impératif d'atténuation et de prise en compte des conséquences des dérèglements globaux dans la planification territoriale du projet de l'Union autrement qu'à travers une visée technique et économique.

Comme l'expliquent Alice Mazeaud et Magali Nonjon<sup>53</sup>, la professionnalisation de l'expertise participative a considérablement perfectionné les designs participatifs ces dernières années, de même que les expertises citoyennes ou la montée en compétences des acteurs. Les démarches participatives se concentrent cependant essentiellement sur l'organisation de la participation des acteurs. Le respect des procédures d'information et de consultation du public est ainsi garanti. Chaque citoyen est libre d'exprimer ses préférences sur les sujets de la participation. Toutefois, ces procédures ne garantissent pas que les conclusions des démarches participatives soient efficaces en termes de justice sociale et d'environnement. En se concentrant essentiellement sur l'organisation des procédures, la démocratie participative minore à l'échelle territoriale l'urgence de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de s'adapter à la raréfaction des ressources naturelles et d'anticiper les conséquences du changement climatique comme un enjeu de justice sociale. Par là même, les processus participatifs prévus par les politiques territoriales sur des sujets d'environnement confisquent aux individus la capacité d'être acteurs de leurs propres trajectoires et de choisir leurs devenirs dans une société en basculement écologique.

## **Pour conclure : les issues politiques et sociales de la justice environnementale et climatique dans les politiques de planification territoriale**

Une idée relativement répandue est que les populations et les territoires les plus précaires ou les plus vulnérables se sentent les moins concernés par la finitude des ressources naturelles et les effets du changement climatique. Dans le cas du territoire de l'Union, la situation sociale pourrait laisser présager de telles conclusions. Toutefois la réalité est, comme nous l'avons vu, quelque peu différente. S'intéresser au lien entre la justice sociale et les enjeux environnementaux globaux dans les procédures de participation conduit à accorder une voix aux acteurs les plus touchés par les conséquences de la destruction de l'environnement et les inégalités sociales et territoriales. La justice sociale n'est pas une idée déconnectée d'une réalité quotidienne et territoriale. Elle est vécue et s'incarne dans une histoire sociale et politique, dans des trajectoires territoriales, dans des manières d'être et de vivre et dans une réalité biophysique. Amartya Sen et Martha Nussbaum évoquent l'importance d'envisager les enjeux de justice en termes de « capacités »<sup>54</sup>. Ils invitent à considérer les inégalités sociales autrement que sur la seule base de la possession des biens matériels et des revenus. Ils insistent sur le fait que la justice sociale est la capacité réelle et égale de vivre des individus ou de subvenir à leurs besoins fondamentaux dans un territoire. Les capacités décrivent en ce sens un ensemble d'aptitudes que les individus développent pour exercer leurs libertés réelles et conduire leur trajectoire de vie malgré les situations d'injustice auxquelles ils sont confrontés.

---

53. Alice Mazeaud et Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, Éditions du Croquant, coll. « Sociopo », 2018.

54. Martha Nussbaum, *Capacités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, Flammarion, Collection Climats, 2012

---

Envisager la justice sociale sous l'angle des capacités amène à reconnaître que les inégalités d'expositions aux risques environnementaux, d'accès aux ressources naturelles ou encore d'exposition au dérèglement climatique, privent et dépossèdent les individus d'un projet de vie et de leur liberté physique, sociale et politique, ainsi que de leur identité. Si vous êtes privés d'énergie pour chauffer votre logement et vous déplacer, si vous manquez d'eau en raison des sécheresses, si vous êtes soumis à un cumul de canicules, si vous êtes victimes de la montée du niveau de la mer, la liberté de choisir un projet de vie digne, d'exercer des activités quotidiennes s'en trouve bouleversée.

Et paradoxalement, les capacités mettent aussi en évidence les possibilités d'agir et de choisir que l'individu met en place pour s'ajuster aux inégalités environnementales qu'il subit<sup>55</sup>. C'est aussi développer à l'échelle territoriale d'autres manières de satisfaire les besoins fondamentaux, de développer des pratiques de sobriété et de s'adapter progressivement à la transformation locale des conditions d'existences rendues vulnérables par le contexte de crise écologique.

Penser la justice environnementale et climatique sur le plan des capacités est par conséquent une manière originale d'aborder la dimension empirique et politique des basculements écologiques en cours. Il ne s'agit pas simplement d'observer les bouleversements physiques actuels, il est aussi question d'identifier ce que ces changements impliquent sur les transformations des territoires et leurs vulnérabilités, sur les pratiques sociales, les modes de vie et les identités sociales, culturelles et politiques. Le regard porté par les acteurs locaux sur la cohésion des territoires s'inscrit dans un objectif de réduction des impacts de la crise écologique globale. L'anticipation des conséquences territoriales des basculements environnementaux rendrait aussi visibles les effets territoriaux des changements climatiques et environnementaux.

Cette méthode permet d'une part de matérialiser les interdépendances des territoires, des activités économiques et des populations avec le changement climatique, la finitude des ressources et la perte de biodiversité ; de les illustrer dans la planification territoriale, et ce afin de mieux comprendre et s'appropriier les défis sociaux et politiques des dérèglements environnementaux à l'échelle territoriale. Cette démarche pourrait concrétiser les interdépendances existentielles entre les territoires et la réalité physique de l'environnement comme un enjeu de justice et le sujet politique de la participation.

Des expérimentations territoriales explorent de nouvelles formes d'anticipation des basculements environnementaux à venir : parmi d'autres, la région Aquitaine s'est dotée d'un comité d'expert scientifique nommé Acclimatera<sup>56</sup> pour illustrer les conséquences bio-géophysiques du changement climatique dans la planification du territoire qu'elle met en débat avec les acteurs de la région. La commune de Grande-Synthe, dans les Hauts-de-France, teste la conduite du changement vers des politiques locales de transition écologique à l'appui d'une coopérative de transition écologique (CTE). « Roubaix en transition » poursuit le mouvement d'éducation populaire engagé depuis 2005, investit aujourd'hui les dents creuses des friches urbaines à Roubaix pour imaginer des projets de territoires sobres et solidaires et continue le questionnement politique sur les modes d'apprentissage collectif. Le transfert de méthodes de ce type d'expérimentations vers les politiques publiques à plus large échelle reste insuffisant en contexte d'urgence climatique. Elles parviennent cependant à se projeter localement vers des imaginaires permettant l'appropriation sociale et l'acceptabilité politique des changements climatiques et de la finitude des ressources. Les différents registres d'anticipations peuvent alors contribuer à dessiner ce que peut signifier, sur le plan social et politique, vivre dans un territoire dans un monde fini.

---

55. Caroline Lejeune, « L'épreuve de la sobriété imposée : reconnaissance, capacités et autonomie. Le cas du forum permanent de l'insertion » in Bruno Villalba et Luc Semal (dir.), *Sobriétés énergétiques : contraintes matérielles, équité sociale et perspectives institutionnelles*, Paris, Quae, coll. Indisciplines, pp. 141-158, 2018 ; Marie Drique et Caroline Lejeune, « La justice sociale à l'épreuve de la crise écologique », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 293, n° 1, pp. 111-124, 2017.

56. Denis Salles et Hervé Le Treut « Comment la région Nouvelle Aquitaine anticipe le changement climatique ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 22, n° 1, p. 14-17, 2017.

---

# TERRITORIALISATION DES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET PRISE EN COMPTE DES VÉCUS : ENJEU DÉMOCRATIQUE ET ENJEU SCIENTIFIQUE. FOCUS SUR LA SEINE-SAINT-DENIS



**Alice Canabate**

Sociologue, chercheuse associée au Laboratoire de Changement Social et Politique, Université Paris-Diderot – Paris 7 et Vice-Présidente de la Fondation de l'Écologie Politique / [alicecanabate@gmail.com](mailto:alicecanabate@gmail.com)

Une absence de données et de statistiques sur les inégalités environnementales a longtemps prévalu. Si aujourd'hui les catégories permettant de les penser sont infiniment plus nombreuses, mesurer les nuisances, les pollutions et les risques de proximité reste une affaire complexe ; et ceci notamment car persistent des obstacles importants dans le processus de construction de ces données. Des obstacles tout d'abord liés à la difficulté de les caractériser ; à cet égard, la variabilité même des termes utilisés révèlent la difficulté à en définir les périmètres : tantôt conçues en termes d'inégalités écologiques, tantôt environnementales, tantôt sanitaires ; tantôt monolithiques, tantôt croisées. L'équivocité des définitions montre bien combien le sujet est important mais les outils et articulations pour le mesurer, non fixement déterminées. La complexité des facteurs mis en cause et la nécessité de considérer le contexte dans sa dimension

sociale rendent par ailleurs la gestion même des enjeux qui lui sont relatifs, difficile ; et ce d'autant plus que les corollaires aux inégalités, tels que la pauvreté, la précarité, l'exclusion ou encore la ségrégation se comprennent eux plus aisément du point de vue de la justice *stricto sensu*.

Si donc aujourd'hui, les pouvoirs publics connaissent la question des inégalités ou des injustices environnementales, son traitement reste faible et les déclinaisons sociales qui devraient y être adjointes demeurent à un stade embryonnaire<sup>57</sup>. Certes, l'effort scientifique de délimitation des variables et de qualification des enjeux<sup>58</sup> est primordial, mais la multiplication des définitions disponibles détourne *in fine* la compréhension fine des dynamiques à l'œuvre derrière les faits inégalitaires dans le champ socio-environnemental<sup>59</sup>. Sans doute faut-il ainsi prioritairement, œuvrer à rendre ces enjeux lisibles et saisissables, ce qui réclame de s'appuyer sur les connaissances des habitants eux-mêmes et d'intégrer, comme réel enjeu démocratique, la centralité de leurs perceptions. Cet objectif a en tout cas motivé l'enquête ici mobilisée, conduite en 2017 pour le compte de la Fondation de l'écologie politique, visant à interroger une série d'acteurs territorialement impliqués<sup>60</sup>, afin de confronter les catégories scientifiques aux vécus empiriques.

57. Si, en effet, l'opérationnalisation d'une forme de justice environnementale est vieille de vingt ans aux États-Unis, elle n'a, en France, comme le rappelle Eloi Laurent, pas encore conduit à une analyse systématique des inégalités à l'œuvre et encore moins à une réforme profonde des politiques publiques visant à les endiguer.

58. Les débats nombreux entre inégalités *environnementales* et inégalités *écologiques* dénotent surtout une évolution dans les représentations conceptuelles. La distinction majeure entre les deux termes tient de la conception de la place de l'humain dans la nature et des relations que l'homme entretient avec son milieu, parler d'inégalité écologique revenant à sortir d'une approche traditionnelle.

59. La complexité des relations pointées entre les différents types d'inégalités et le déficit de mise sur l'agenda politique traduisent en fait une certaine vision de la ville et une hiérarchie tacite des priorités d'action (l'environnement ayant longtemps été considéré comme secondaire) que les travaux de Guillaume Faburel révèlent.

60. Au cours de cette enquête ont été interrogés : une sénatrice de la Seine-Saint-Denis (de 2011 à 2017), les responsables de l'association Urbaxion 93, du collectif Lamaze et du Toxic Tour, la chargée de mission Agenda 21 de la Délégation générale à l'écologie urbaine de plaine commune, le directeur général adjoint de la SEM Plaine Commune développement, le directeur adjoint de la Direction de l'aménagement et du développement du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, et la directrice de l'Agence locale énergie et climat de l'Est parisien.

## 1. La Seine-Saint-Denis face au poids de ses héritages

La Seine-Saint-Denis fait souvent figure, dans les représentations, de malheureux parangon : celui d'une injustice insoluble. En effet, ce département, créé en 1964, hautement urbanisé, avec une forte densité de population a vu s'accumuler les activités industrielles de transformation les plus dangereuses. Soixante ans après sa création, il reste un territoire hors norme, contrasté, contradictoire où se mêlent archaïsme et innovation, héritages lourds et empreints de pollutions plurielles et aménagement révélateur d'une modernité désirée. C'est notamment ce que révèlent Laurence Lestel et Anne-Cécile Lefort-Prost dans une recherche portant sur les difficultés sociales et les risques environnementaux en Seine-Saint-Denis, entre 1850 et 2000. Revenant sur la superposition, dans la longue durée, des handicaps et difficultés de ce territoire, elles montrent notamment que l'industrialisation précoce du département a été marquée par le développement d'usines polluantes devenues depuis insalubres, et que la brutale désindustrialisation qui s'en est suivie a rendu indispensable une reconversion territoriale et infrastructurelle, occasionnant d'autres inégalités encore, dans un département, déjà marqué par une insuffisance en équipements publics et une dépendance forte aux services sociaux.

Le territoire est aussi caractérisé par un paradoxe fort : ici, un maillage insuffisant de transport en commun, mais la présence, là, de voies routières et autoroutières totalement saturées. La Seine-Saint-Denis est par conséquent en proie à une somme de fractures qui creusent encore davantage les inégalités déjà saillantes<sup>61</sup>. L'environnement, enfin, s'est trouvé sacrifié au détriment du développement urbain<sup>62</sup>, les espaces verts restant réduits, les nuisances sonores abondantes et les pollutions de l'air accrues par l'implantation de routes et d'autoroutes. Le coût du traitement de ces héritages variés est par ailleurs une problématique en soi. En effet, si la désindustrialisation a marqué la fin des nuisances directes, les centaines d'hectares ainsi libérés recèlent encore dans leurs sols des pollutions dont l'inventaire et le traitement définitif apparaissent inaccessibles.

Enfin, d'autres nuisances liées à la reconversion économique sont apparues, en raison notamment des transports de matériaux et à la présence quotidienne de poids-lourds, ainsi qu'à l'apparition de pollutions plus sourdes générées par l'implantation d'entreprises de dernière génération, comme

les Data Center. Les héritages lourds et nombreux sont par conséquent la pierre nodale de toute projection du territoire de la Seine-Saint-Denis.

## 2. La perception d'un territoire « maudit » ou le cœur des inégalités vécues

La difficulté, théorique et pratique, de relier l'environnement et le social est l'une des raisons du retard que nous avons aujourd'hui dans la connaissance des inégalités environnementales. Lien qui pourtant semble, en certains lieux, évident. Si, en effet, les zones les plus polluées ou les plus exposées aux risques sont habitées par les populations les plus défavorisées, ce n'est pas seulement en raison d'un habitat plus accessible mais aussi et surtout parce que ce sont dans ces territoires que l'on a implanté ou que l'on plante des activités polluantes ou à risques.

C'est sans doute cette superposition qui explique que les inégalités soient apparues comme éminemment territoriales dans les entretiens que nous avons conduits, et désignés comme telles : *« les inégalités ici sont manifestement territoriales, pour nous ça s'est toujours imposé comme ça. Il y a un rapport de l'ARS de 2003 sur la canicule et les morts que ça a occasionné, et il y a deux pages sur la surmortalité qu'il y a eu en Seine-Saint-Denis : là il y a une factualisation d'une spécificité territoriale qui est reliée à une inégalité sociale donc il y a une logique à parler d'inégalité territoriale »*. Cette qualification est liée à une certaine vision des héritages du territoire, c'est-à-dire à ce qui en fait sa spécificité. C'est une certaine manière de parler du poids d'hier dont il est difficile de s'extraire, mais également du sentiment qu'il s'agit d'une logique perpétuellement reconduite : *« Chez nous, il y a tout : sonore, air, sol. Il y a peut-être juste l'eau pour laquelle on est un peu moins mal logé. Donc il y a les pollutions mais ce qui arrive très vite lorsqu'on parle avec des habitants, c'est le sentiment d'être emprisonné dans le béton et d'être sur un territoire qui est comme maudit depuis un siècle et qui reçoit les déchets des autres. Tous les trucs qu'on n'a pas envie de mettre ailleurs, on les met chez nous : les ouvriers à une certaine époque, les industries, les barres HLM, les autoroutes et maintenant les sièges de grosses entreprises ! »*.

Par ailleurs, parler d'inégalités territoriales a le bénéfice de ne pas spécifier – et donc hiérarchiser – la nature des injustices qui, ici, sont hautement cumulatives : *« ici on retrouve tout, il y a un concentré de toutes les inégalités »*.

---

61. Le parc de La Courneuve par exemple, avec ses 425 hectares, est un projet écologique qui n'est pas relié au territoire, les habitants de la Courneuve eux-mêmes ne pouvant pas y accéder directement.

62. Les aménagements, réaffectations et requalifications réalisés depuis le début des années 2000 ont généré du mieux-être (comme la couverture d'une partie de l'A1), mais le territoire reste caractérisé par une omniprésence du béton et la très faible présence d'espaces verts.

---

Ces discriminations territoriales sont souvent abordées par le truchement des problématiques de santé, entrée aujourd'hui reconnue comme légitime et manifeste<sup>63</sup>. Depuis 2009, en effet, cet enjeu est considéré très sérieusement, et les études santé localisées permettent de révéler des injustices probantes dont les habitants peuvent, s'ils en ont connaissance, se saisir pour revendiquer une égalité de traitement : « Dans le cadre de la préfiguration du Grand Paris, ils ont demandé une étude santé pour le Nord et le Sud et il y a 2 à 3 ans de différence d'espérance de vie. Notre département est l'un des plus affectés au niveau des cancers. Ce n'est pas non plus que l'autoroute, mais s'il y avait des études croisées on pourrait montrer que les discriminations territoriales sont considérables. On a une autoroute à ciel ouvert alors que pendant ce temps-là, à Paris, on se dit qu'on va couvrir ce qui reste de périphérique ! Nous, c'est au nom de l'égalité des territoires qu'on réclame la suppression de ces nuisances ! ». Ces études restent néanmoins diffusées de manière parcellaire et les enjeux trop faiblement étudiés sur des territoires qui sont pourtant directement exposés : « Il existe une connexion objective entre le fait d'habiter au bord d'une rocade ou d'une voie passante, et le nombre de maladies pulmonaires, asthmes, cancers. Ici le nombre d'enfants atteints par un rétrécissement des poumons ou toute autre affection respiratoire est édifiant ! Il y a une connexion aussi avec l'étage où on habite, donc plus on habite bas, plus on est malade. Or, ces connexions-là restent très peu étudiées ». Ces questions d'exposition aux pollutions apparaissent malheureusement souvent, en Seine-Saint-Denis, comme subsidiaires, une prévalence historique étant donnée au social : « Ici, faire un choix entre l'emploi et la pollution, c'est l'emploi qui gagne spontanément ; ils peuvent même trouver que poser la question est étonnant. Du coup faire la connexion entre les inégalités sociales, territoriales et environnementales, c'est vraiment compliqué. Globalement lorsqu'il y a arbitrage entre ces types d'enjeux, la question ne se pose pas longtemps ». Ces enjeux, pourtant tous intriqués, sont faiblement publicisés ; cette invisibilisation rajoute un niveau supplémentaire dans le cumul des inégalités : « la question des inégalités territoriales, au sens écologique du terme, c'est-à-dire l'exposition à des logements insalubres, à des pollutions diverses avec inci-

dences sur la santé, personne n'en parle, il n'y a aucune politique autour de ça. Après, c'est un département pauvre, où il y a beaucoup de chômage et un sous-investissement public, donc il y a clairement cumul des inégalités. Mais au sein de toutes ces inégalités, le lien n'est jamais établi. Cette dimension de l'intersectionnalité personne ne le pose jamais ».

### 3. La perception d'un territoire balaféré ou comment les choix d'hier pèsent encore aujourd'hui

La Seine-Saint-Denis s'est également trouvée au cœur d'enjeux de maillage fortement préjudiciables. En effet, l'histoire des transports sur ce territoire soulève plusieurs inégalités écologiques et sociales. Le développement du rail, implanté précocement et densément en Seine-Saint-Denis, s'est opéré dans un premier temps en donnant la priorité à l'industrie et au commerce, c'est-à-dire aux gares de marchandises et de triages, reléguant à l'arrière-plan les gares de voyageurs. Pollution sonore, vibrations pour les bâtiments situés aux abords des voies et nulle contrepartie de desserte pour les résidents : l'injustice est ici probante. Le réseau de bus, de métro et de RER a par ailleurs longtemps été sous-développé et caractérisé par une faiblesse de liaisons inter-banlieues. Il s'est développé avec lenteur<sup>64</sup> et reste lacunaire. Les routes également, nombreuses et défigurant le territoire, servent surtout à relier la capitale et ne bénéficient donc que peu au territoire lui-même ; enfin, les autoroutes fracturent visuellement et matériellement le territoire et produisent de très importantes pollutions. Dans ce département, dont la position stratégique en fait un lieu de passage, les voies de circulation sont d'importants facteurs de nuisances sonores et respiratoires, mais aussi de rupture dans la continuité urbaine<sup>65</sup>.

La plupart des grands travaux ont été réalisés sans concertation aucune et restent aujourd'hui vécus comme une injustice forte : « Nous, c'est clair, on demande réparation à l'État. C'est lui qui a balaféré notre territoire il y a cinquante ans et donc c'est à lui de le réparer ! »<sup>66</sup>. Cette vision d'un département multiples fois sinistré reste donc forte<sup>67</sup>. L'absence de ressources économiques ne permet pas d'envisager un réel traitement de ces problèmes ; un abandon qui alimente un sentiment

63. L'OMS a reconnu, dès 1994, le concept de santé environnementale et a fait, en 1999, de l'amélioration des conditions environnementales, la clef de la santé. Le débat public sur la relation réelle santé-environnement est lui plus récent. Il date de la commission d'orientation du PNSE de 2004, juste après la canicule de l'été 2003.

64. La prolongation de la ligne 12 du métro jusqu'à la mairie d'Aubervilliers était par exemple attendue depuis plus de 80 ans.

65. Le tracé de l'autoroute A1, décidé en 1964, coupe littéralement en deux le quartier de la Plaine Saint Denis.

66. Le département est traversé par les autoroutes A1 et A4 ainsi que le boulevard périphérique ; s'y ajoutent les autoroutes urbaines maillant le territoire que sont les A3, A86, A103 et A104.

67. Dès 1985, la DDE parlait de la Seine-Saint-Denis comme d'un département sinistré sur le plan du bruit : 7 zones avaient des niveaux de bruits supérieurs à 77 dB et 100 000 personnes vivaient alors à moins de 100 mètres de voies autoroutières considérées comme très bruyantes. Cf. : L. Lestel et A.-C. Lefort-Prost, p. 73.

de relégation : « *Au sein de la galaxie de sujets environnementaux, certains sujets sont délaissés. La pollution bruit par exemple est une vraie catastrophe : entre les autoroutes et les aéroports on est quand même très gâtés. Après, elle est très compliquée à traiter cette question car les murs anti-bruit, c'est des millions d'euros... C'est compliqué, on ne peut quasiment rien faire. Alors, il y a des mobilisations ici et là mais ça ne change rien aux coupures urbaines. Le territoire est totalement morcelé* ». Certes bon nombre de décisions demeurent extraterritoriales et certaines inégalités restent, de fait, extrêmement difficiles à endiguer, mais il n'en demeure pas moins nécessaire d'en imaginer les modalités de résolution.

#### **4. Un territoire aux héritages non traités ou la question des impossibles remédiations**

Avec la désindustrialisation, la Seine-Saint-Denis va connaître la fin des nuisances directement induites par la production industrielle, mais des centaines d'hectares d'espaces libérés vont receler dans leurs sols des pollutions dont l'inventaire et le traitement restent, à ce jour, encore problématique. L'existence de pollutions liées à cet héritage affecte ainsi très directement le territoire. Et si la pollution de l'eau ou la pollution atmosphérique sont relativement connues, la pollution des sols fait, elle, encore l'objet d'un processus lent de mise en visibilité. Pourtant, la dégradation de la qualité des sols est directement connectée à d'autres enjeux : en termes d'inégalités sociales d'exposition, en termes de niveaux de gestion des pollutions ou encore en termes symboliques, relatifs notamment à l'image, persistante et stigmatisante, de territoires conçus comme déshérités. Certes, la complexité scientifique des données ne favorise pas leur reconnaissance institutionnelle et la mise à l'agenda de ces pollutions dites « invisibles » est par conséquent des plus complexes, mais cet aspect reste le stigmate sans doute le plus lourd des territoires anciennement industriels et l'un des poids politiques délicats dans le traitement des programmes de développement urbain actuels.

L'héritage industriel de la Seine-Saint-Denis comporte ainsi des enjeux qui jusqu'ici n'ont, en termes de traitement, jamais semblé prioritaires, et ceci notamment en raison du poids financier que cela représente. La difficulté à gérer le coût de dépollution de sols hautement contaminés produit par ailleurs quelques inepties : « *La Seine-Saint-Denis est une vieille terre industrielle donc c'est pas compliqué partout où il y a eu des usines, il y a probablement de la pollution, alors selon la destination du terrain, l'acheteur est obligé de faire des études sur la dépollution. Donc si on construit des écoles maternelles, c'est extrêmement cher, si on construit des logements, c'est très cher également, dans ce cas-là, on y met un espace vert... si vous voulez, c'est ça aussi le calcul à court terme !* ». Les projets d'aménagement proposent, autrement dit, en guise d'alternative, des techniques qui épargnent une grande partie des dépollutions lourdes et coûteuses mais, par voie de conséquence, déplacent aussi une partie des enjeux les plus manifestes. Plus généralement, cette optimisation dans la programmation de la destination des terres suppose une rationalisation<sup>68</sup> fort éloignée de nombreux enjeux, puisqu'elle s'opère selon l'objectif exclusif de générer le moins de coûts possibles. Or, cette adaptation par contrainte induit une prise en compte toute relative des souhaits des habitants vis-à-vis de terrains auxquels ils pourraient désirer donner d'autres usages : « *Vous savez à la Courneuve, il y a des friches industrielles, il y a des endroits adaptés pour ce type d'industrie, donc ce n'est pas leur présence qui nous indispose. C'est bien même d'avoir des entreprises, il faut sortir de cette idée de la banlieue où les gens doivent partir de loin pour aller travailler sur Paris. Mélanger tout cela et proposer des commerces, des entreprises, des parcs, des gens qui vivent : c'est positif. Mais on veut sortir de cette fragmentation : avoir des pistes cyclables, des barrières végétalisées et non plus des blocs de béton, avoir le droit à nos potagers. Bien sûr que tout cela a un coût, mais on investit ! Quand j'en parle on me rétorque systématiquement « quel retour sur investissement ? ». Mais quand on pose une plaque de commémoration, se pose-t-on la question du coût ? Sérieusement, on veut juste une ville vivable !* ».

---

**68.** « *Sur l'héritage d'anciens sites industriels, on réfléchit la programmation future des terrains de façon à essayer d'optimiser l'impact de cet héritage, par exemple certains terrains ont une pollution des sols importante, donc au lieu d'aller construire des immeubles de bureaux avec trois niveaux de sous-sols qui auraient coûté énormément d'argent et exigé des systèmes de ventilation et d'étanchéité de gaz, on a réfléchi différemment pour aller sur d'autres îlots périphériques et mettre sur ce terrain-là : un espace vert !* ».

---

## Conclusion

Il y a certes inégalité lorsqu'une population est soumise à une exposition préjudiciable, mais cette inégalité s'exerce également, et surtout, par rapport à la capacité des habitants à se mobiliser ou non contre les nuisances subies et à interpeller la puissance publique. Une inégalité est, autrement dit, d'autant plus grande que la discussion ou la contestation est rendue impossible. La Seine-Saint-Denis est malheureusement ici aussi un parangon de taille : « *On a essayé d'aller à un conseil municipal, mais vous savez même là, si on ne nous donne pas la parole, on n'a pas le droit de la prendre ! Les habitants ne peuvent pas s'exprimer ; on nous a dit : c'est comme ça, c'est légal* ». Les processus de concertation restent trop tardifs ou à intensité variable, alimentant un sentiment de dénégation des besoins des habitants du territoire, et de puissantes dépossessions : « *L'enquête publique a eu lieu après l'inauguration donc de toute façon tout était plié. Maintenant que tout est construit, que voulez-vous faire ?* ». Cette impression que tout se passe comme en dehors de la population locale, alimente des vécus forts d'injustices, impactant la vision de la façon

dont les politiques publiques sont menées : « *À chaque fois on nous enlève des mètres carrés de respiration. C'est une drôle de vision de l'intérêt général !* ».

Les procédures légales obligatoires, telles que les enquêtes publiques, semblent s'imposer aujourd'hui comme un impératif mais également un outil visant à contenir les possibles revendications, plus qu'à opérer un processus ascendant ayant pour fonction de recueillir les désirs et objections des résidents, pour les prendre en compte dans l'élaboration des projets urbains. Pour autant, leur légalité et leur obligation confèrent à ces formats de concertation, plus déclaratifs qu'instructifs, une contre-productivité manifeste. Cette faiblesse de délibération réelle est hautement préjudiciable à la qualité de vie et à la vitalité démocratique, dans un territoire déjà amplement abîmé vis-à-vis de ces deux enjeux forts. Ce volontarisme fluctuant en fonction des villes, des projets<sup>69</sup> et des enjeux de requalification de zones est en tout cas à interroger fortement pour envisager des politiques de transition audacieuses et saines. Enjeu scientifique et enjeu politique des plus forts, il s'agit assurément ici de reconnaître le vécu habitant comme princeps.

## Bibliographie indicative :

Marianne Chamuel et Stéphane La Branche, « Inégalités écologiques : vers quelle définition ? », *Espace populations, sociétés*, 2008/1.

Valérie Deldrève, *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, Peter Lang, Ecopolis, Vol 24, Bern, 2015.

Mathieu Durand et Sylvvy Jaglin, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? », *Flux*, 3/2012, n° 89-90.

Celia Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales », *ESO, Travaux et Documents*, n° 25, décembre 2006.

Guillaume Faburel, « Les inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux », *Espace populations sociétés*, 2008/1.

Lydie Laigle et Viola Oehler, « Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques », rapport du CSTB, février 2004.

Catherine Larrère, *Les inégalités environnementales*, Puf, Paris, 2017.

Eloi Laurent, « Les inégalités environnementales en France. Analyse, constat, action », notes de la FEP, n° 3, juin 2014.

Laurence Lestel et Anne-Cécile Lefort-Prost, « Pour un renouveau urbain : gestion des héritages et inégalités. Difficultés sociales et risques environnementaux en Seine-Saint-Denis 1850-2000 », Rapport du Cnam, 2003.

---

69. Les petits projets font l'objet de concertation mais sont également ceux qui engagent le moins le visage réel du territoire. Tandis que les grands projets, au sujet desquels une négociation pourrait être espérée, répondent à des stratégies visant davantage à valider qu'à interroger : « *On est sur un territoire où les échelles des projets sont très importants, c'est-à-dire qu'une opération d'aménagement ici c'est entre 20 et 30 hectares. Donc la concertation ne se pose pas de la même manière sur des grands projets d'État et sur la petite échelle. On peut avoir plus de performance sur des grands projets, autant la définition du cadre de ces projets-là, elles procèdent avant tout d'une stratégie politique qui n'est pas nécessairement soumise à autorisation très précise. Après il y a des morceaux de projets pour lesquels il va y avoir des processus de concertation plus poussés, par exemple : des projets d'espace verts. Il y a des processus de concertation dédiés qui viennent prendre place et qui sont d'une plus grande importance finalement que la concertation un peu polie qui a lieu sur des cadres plus engageants, comme une Zac de 30 hectares où il va y avoir 4 ou 5 réunions de concertation et guère plus.* »

---

# Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires

Dans ce contexte, donner les moyens à chaque territoire d'accéder aux ressources lui permettant d'initier et de déployer des politiques de transition écologique adaptées à la donne locale apparaît comme un enjeu majeur. L'État et les Régions, du fait de leurs compétences, ont un rôle à jouer dans le renforcement de l'ingénierie et de l'observation de la transition écologique aux différentes échelles territoriales. Si l'accès des territoires à l'ingénierie est un enjeu qui dépasse largement les questions écologiques, celles-ci ont une dimension technique et scientifique pointue renvoyant à des disciplines diverses (biologie, géologie, écologie, géographie, sociologie, psychologie, sciences politiques...) et des expertises scindées (eau, énergie, climat...) qui rendent leur saisie particulièrement complexe - alors même qu'elles sont systémiques et nécessitent de mobiliser des approches pluridisciplinaires pour les appréhender. Dans ce contexte, développer une expertise transversale pour être en mesure de porter des politiques publiques de transition écologique n'est pas le moindre des défis.

Une autre difficulté est l'accès à une information fiable sur l'état écologique du territoire, car les données disponibles restent très parcellaires. L'empreinte écologique est un indicateur synthétique qui traduit la consommation d'un territoire donné par la surface nécessaire pour la satisfaire, au regard des rendements habituellement constatés (agriculture, énergie...). Cet indicateur permet de rendre compte de l'impact écologique des consommations, de manière spatialisée et unifiée<sup>70</sup>. Quand on le compare à l'espace disponible, il permet de calculer le déficit (ou l'excédent) écologique d'un territoire. Il mérite néanmoins d'être mis en regard avec la population du territoire, afin de prendre en compte les concentrations de population dans l'espace. La France a une empreinte écologique (5,3 ha/habitant) presque trois fois supérieure au

seuil maximal calculé au regard de l'ensemble des ressources disponibles sur Terre (1,9 hectare/habitant). Au niveau mondial, on estime que l'empreinte écologique a dépassé les capacités de la planète depuis la fin des années 1970 pour atteindre aujourd'hui 1,5 planète, ce qui signifie que l'humanité ponctionne davantage de ressources que ce que la nature peut régénérer<sup>71</sup>. Les analyses en termes de métabolisme territorial, quant à elles, présentent un intérêt certain pour disposer d'une vue d'ensemble des flux de matière et d'énergie dont dépend le fonctionnement d'un territoire. Néanmoins, ces démarches sont lourdes et se heurtent à des limites en termes d'accès aux données nécessaires à l'établissement des bilans de matières brutes et d'énergie à l'échelle infra-départementale<sup>72</sup>. Elles nécessitent par ailleurs d'être reconduites à intervalle régulier pour permettre la mesure des évolutions. Au-delà des indicateurs synthétiques, qui permettent une prise de conscience des enjeux, des mesures précises sont nécessaires pour comprendre ce qui se joue dans un territoire donné. Or, le calcul des émissions de gaz à effet de serre émises par un territoire donné est complexe à établir, tout comme la mesure de la consommation des sols naturels et agricoles ou l'érosion de la biodiversité. La construction de ces indicateurs est une part intégrante de l'élaboration de la stratégie de transition écologique. Le choix des indicateurs à retenir est étroitement lié aux objectifs et priorités que l'on se fixe, puisqu'il s'agit d'évaluer l'effet des actions mises en œuvre au regard des progrès recherchés. Le CGDD cite dans sa synthèse de l'Atelier national « cohésion sociale et agendas 21 »<sup>73</sup> les démarches entreprises par les anciennes régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais pour construire une batterie d'indicateurs régionaux de développement durable, avec l'INSEE dans le premier cas, en associant les citoyens dans le deuxième, afin de mettre en discussion les évolutions constatées avec l'ensemble des acteurs

70. Bertrand Zuideau, « Le développement durable territorial : enjeux et perspectives », intervention lors du colloque *Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?*, Toulouse, octobre 2002.

71. <https://le-cartographe.net/dossiers-carto-91/monde/176-lempreinte-ecologique>

72. Sabine Barles, « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n° 1, février 2014

73. CGDD, *Pour un renouveau des projets territoriaux de développement durable : cohésion sociale et agendas 21*, 2014

du territoire. Les pouvoirs publics ont d'autant plus besoin de tels indicateurs pour suivre les effets des actions mises en place en faveur de la transition écologique dans le territoire que leur impact n'est pas toujours clairement établi à ce jour et que l'existence d'effets rebonds introduit de l'incertitude dans les résultats<sup>74</sup>. Mettre en œuvre prioritairement les actions les plus efficaces est un enjeu au regard des urgences écologiques et de la difficulté à relever certains défis par le passé, en particulier la mitigation du changement climatique et la préservation de la biodiversité et de la santé des sols. L'évaluation peut permettre de mettre cette efficacité en débat, à condition de ne pas se limiter à la dimension quantitative<sup>75</sup>.

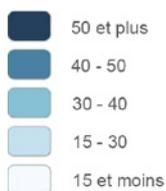
Une troisième difficulté est l'appréhension des inégalités environnementales. Elle peut s'opérer à toutes les échelles, de celle du quartier à

celle de la planète en passant par les échelons intermédiaires<sup>76</sup>, sans que les analyses menées à ces différentes échelles soient nécessairement convergentes. Des travaux de qualification et de cartographie des inégalités environnementales ont été amorcés par plusieurs acteurs<sup>77</sup>. Cependant, la mesure de ces inégalités est extrêmement complexe, reposant tant sur des indicateurs quantitatifs que qualitatifs<sup>78</sup> : le vécu des personnes subissant le préjudice est une dimension incontournable de la qualification des inégalités, mais qui doit être mise en regard d'indicateurs objectifs. En effet, certains impacts environnementaux et sanitaires des activités humaines sont difficiles à appréhender par les populations<sup>79</sup> - par exemple la pollution des sols ou la pollution des eaux souterraines par les nitrates, qui touche particulièrement le nord-ouest de l'Hexagone.

## Pollution des eaux souterraines

Concentration moyenne  
des eaux souterraines en nitrates  
en métropole, en mg/L en 2015 - 2016

Information indisponible pour les DROM

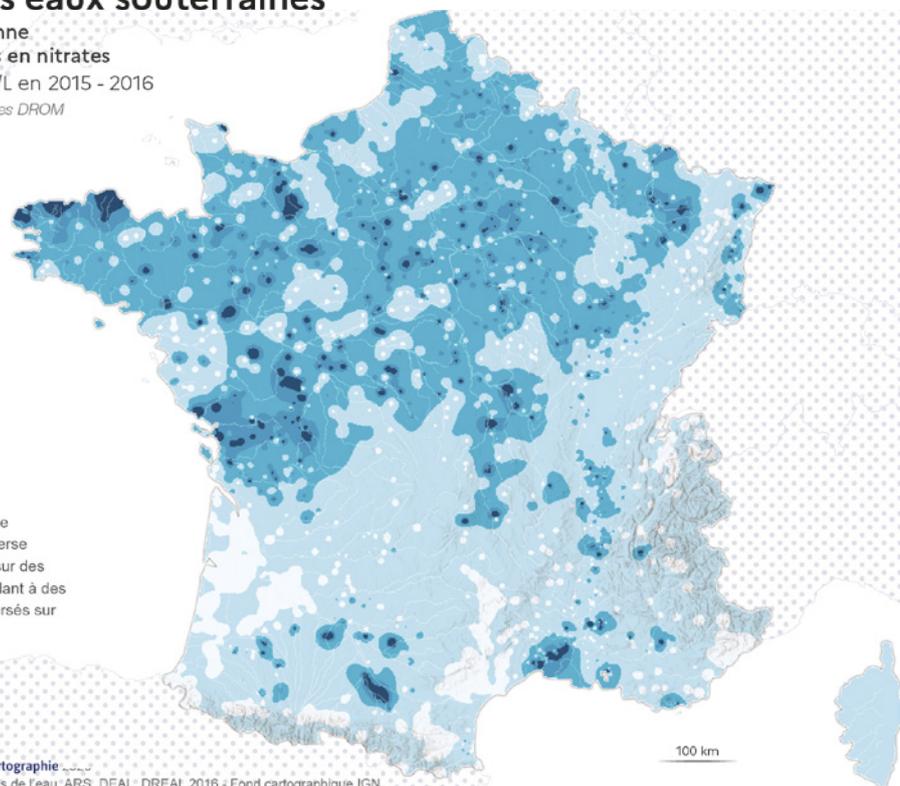


### Méthodologie

Cette carte est le résultat d'une interpolation de type IDW (inverse distance weighting), réalisée sur des points de relevés - correspondant à des stations de mesures - et dispersés sur tout le territoire national.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie

Sources : Agences de l'eau, Offices de l'eau, ARS, DEAL, DREAL 2016 - Fond cartographique IGN.



74. Jacques Theys, « L'aménagement du territoire face au développement durable : sens et limites d'une intégration. Quelle capacité pour le développement durable à déplacer les enjeux de l'aménagement du territoire ? » in : *Recherche et développement régional durable*, Corine Larue (dir.), p. 27-42, Presses universitaires François-Rabelais, 2013.

75. Charles et Bernard Kalaora, « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? », *Espaces et sociétés*, 2007/3 (n° 130), p. 121-133.

76. Cyria Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *ESO, travaux et documents*, 2006.

77. On peut notamment citer le vaste chantier ouvert par l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques) à partir de 2011 pour cartographier l'exposition aux pollutions, le travail d'identification des situations de cumul d'inégalités réalisé en 2006 par l'Institut français de l'environnement (IFEN, aujourd'hui remplacé par le Service de la donnée et des études statistiques) ou l'analyse publiée par le CESE en 2015 sur les inégalités environnementales et sociales.

78. David Blanchon et al., « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009/1 (n° 665-666), p. 35-60.

79. Mathieu Durand et Sylvie Jaglin, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? », *Flux* 2012/3 (N° 89-90), p. 4-14.

# Pour une transition socio-écologique

La transition écologique à mener étant autant sociale qu'environnementale, il est indispensable d'intégrer les citoyens à la définition de l'horizon et du chemin de transition. C'est à la fois un enjeu démocratique et une condition de réussite de la transition, dans la mesure où elle implique une transformation des modes de vie et une redéfinition des contraintes collectives qui pèsent sur chacun.

Dans la mesure où il n'y a pas de solution unique aux problèmes posés, il apparaît nécessaire d'organiser des temps et des lieux de débat sur les objectifs prioritaires pour chaque territoire et les actions à porter pour les atteindre, ce qui implique de renforcer la concertation entre les acteurs et les pratiques de délibération collective visant à faire émerger des accords pragmatiques<sup>80</sup>. Sans mise en discussion collective du cap et de la trajectoire à suivre, l'acceptabilité sociale et la légitimité démocratique de la transition écologique resteront problématiques.

Selon Jacques Theys, l'insuffisante place donnée aux citoyens dans la prise en charge des questions environnementales est une des principales limites des politiques environnementales passées. Celles-ci, mettant l'accent sur la sensibilisation, auraient survalorisé les marges de manœuvre de l'action individuelle et sous-estimé l'importance de redéfinir des règles du jeu collectives via la délibération démocratique sur la manière d'engager et de conduire la transition écologique.

Les mouvements environnementalistes des années 1960-1970 en France ont contribué à rendre la participation citoyenne incontournable dans les projets d'urbanisme, les procédures d'information et de concertation étant désormais obligatoires

pour un certain nombre de projets et de plans (élaboration ou révision du SCoT ou du PLU, création d'une zone d'aménagement concerté, projets de renouvellement urbain, opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie...)<sup>81</sup>.

L'implication de la population à un niveau local peut faciliter la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de nouvelles voies de développement, en particulier quand les habitants sont porteurs de connaissances vernaculaires sur leur environnement, ainsi que d'une vision du monde et d'une relation à la nature singulières. De ce point de vue, la prise en compte des peuples autochtones en Guyane pour la gestion du parc national<sup>82</sup>, la reconnaissance croissante par les pouvoirs publics de la richesse de leurs savoirs et de leur culture pour la compréhension et la préservation de la biodiversité du territoire constitue un exemple emblématique<sup>83</sup>. Cet élargissement ne va pas évidemment pas sans soulever des questions du point de vue des rapports sociaux et des effets de domination au sein des communautés concernées<sup>84</sup> et, plus largement, des rapports de pouvoir entre les différents acteurs impliqués - dans la mesure où historiquement, les politiques de protection de la nature ont justifié des déplacements de populations autochtones et un strict contrôle de leurs pratiques (les Amérindiens aux États-Unis, les peuples colonisés dans les colonies européennes...)<sup>85</sup>.

Articuler les crises écologiques avec les questions sociales, tout en gardant sans cesse à l'esprit que le processus de transition doit être juste, est l'ambition de ce que l'économiste Eloi Laurent nomme « la transition socio-écologique ».

80. Cyria Emelianoff et Jacques Theys, « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat*, 2001/1 (n° 113), p. 122-135.

81. Matthieu Adam, Georges Henry Laffont et Laura Seguin, « Participation et mobilisations habitantes dans l'urbanisme durable : héritage des mouvements sociaux urbains ou évacuation du politique ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n° 2, septembre 2015.

82. Cette prise en compte a notamment été facilitée par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux qui prévoit, dans son article 12 dédié au Parc amazonien de Guyane, que la réglementation et la charte du parc puissent prendre des dispositions plus favorables au bénéfice « des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus pour la pratique de la chasse, de la pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance ».

83. Marc Galochet et Valérie Morel, « La biodiversité dans l'aménagement du territoire en Guyane française », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 15, Issue 1, mai 2015.

84. Richard Laganier, Bruno Villalba et Bertrand Zuideau, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, Dossier 1, septembre 2002.

85. Philippe Descola, « À qui appartient la nature ? », *La Vie des idées*, 21 janvier 2008.

Il avance qu'il n'y aura pas de transition écologique sans transition sociale, que cette transition ne saurait être une transition par l'obéissance, qui enjoindrait les citoyens à faire ce que leur disent les experts, ni une transition par la terreur, qui aurait pour seul moteur la perspective de la catastrophe. Il propose de rompre avec une régulation verticale et descendante des pratiques sur laquelle les habitants n'ont pas de prise, comme par exemple quand l'objectif de maîtrise énergétique des logements se traduit, dans des immeubles du parc social, par l'imposition par le bailleur d'une température maximale de 20 °C auxquels les locataires ne peuvent déroger<sup>86</sup>, sauf à installer en catimini des équipements particulièrement énergivores (radiateurs électriques d'appoint...). Il s'agit de donner aux citoyens les moyens de se prononcer et d'agir dans des domaines qui engagent tant leur vie quotidienne que l'avenir de l'humanité, via une information claire et indépendante, des incitations efficaces, des alternatives politiques et économiques crédibles et une capacité réelle à influencer le débat démocratique.

Ainsi, pour Jacques Theys, « *l'enjeu sera d'imaginer de nouvelles formes d'action collective permettant de surmonter la coupure (...) entre une approche technique, technocratique et industrielle des politiques à conduire et les pré-occupations et les initiatives de la société. (...) Ce qui va être déterminant, c'est notre capacité à redonner à l'environnement toute sa dimension politique, ce qui renvoie (...) à un renouvellement radical de notre fonctionnement démocratique ; aux nouvelles responsabilités de la société civile et des collectivités locales (dont les actions et l'engagement vont être absolument essentiels) ; aux règles de justice et de distribution des coûts et bénéfiques ; au développement de formes innovantes de gestion en bien commun ; et à la coproduction ou la mise en débat de modèles de développement alternatifs et de chemins de transition réalistes* »<sup>87</sup>.

Notre pays est déjà riche d'initiatives citoyennes dans les territoires, qu'ils soient urbains, périur-

bains ou ruraux. Ces initiatives se saisissent des contraintes écologiques pour expérimenter des manières de vivre différentes, proposer des alternatives ici et maintenant et affirmer de nouvelles solidarités et responsabilités envers l'ensemble des êtres humains, les générations futures et les autres êtres vivants de la planète<sup>88</sup>.

La socio-économiste Lydie Laigle distingue trois types de démarches<sup>89</sup> :

- la démarche participative, sur le modèle du mouvement des villes en transition, qui cherche à introduire une rupture dans les modes de production et d'urbanisation par la participation de communautés de citoyens à des initiatives locales reliées entre elles et parfois associées aux projets de territoire portés par les collectivités locales ;
- la démarche coopérative, portée par le secteur de l'économie sociale et solidaire, qui cherche à redéfinir les finalités de l'économie et de l'activité des entreprises pour favoriser le « mieux vivre » à partir d'une délibération avec les usagers ;
- la démarche associative, portée par les associations qui cherchent à soutenir des projets producteurs de bien commun et à aider les personnes à s'émanciper, à augmenter leurs capacités.

Ces trois types de démarches tendent à se ramifier et se mailler entre elles par affinité de valeurs et de modes de fonctionnement, voire à s'hybrider. Ces initiatives constituent autant de ferments pour la transformation à opérer. Un enjeu, pour les pouvoirs publics à toutes les échelles, est de les soutenir, les accompagner et les fédérer autour d'un projet de territoire partagé, pour favoriser les liens, les synergies et la cohérence des transformations engagées. Car la transition écologique des territoires ne peut s'opérer seulement par addition d'initiatives et de projets<sup>90</sup>. L'école néerlandaise de la transition rappelle que « *la dynamique de transition dépend de la mise en synergie des initiatives multi-niveaux et du soutien des acteurs institutionnels aux conditions qui favorisent leur changement d'échelle* »<sup>91</sup>.

---

86. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

87. Jacques Theys, « Cinquante ans de politique française de l'environnement : évaluation et perspectives », *Encyclopédie du Développement Durable* n° 246, janvier 2018.

88. Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris.

89. « De la résilience sociétale à la résilience écologique » in : CGDD, *Société résiliente, transition écologique et transition sociale*, Études et documents n° 124, mai 2015

90. Geneviève Besse, « Les initiatives locales de transition, un enjeu de transformation pour l'action publique » in : CGDD, *Société résiliente, transition écologique et transition sociale*, Études et documents n° 124, mai 2015

91. *THEMA – Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?*, CGDD, sous la coordination de Geneviève Besse, juin 2017

---

Il s'agit pour les pouvoirs publics d'impulser et de soutenir les initiatives, au-delà de l'aide apportée au coup par coup aux porteurs de projet, par une animation territoriale qui soutienne ces projets sur le temps long et permette d'opérer une montée en échelle. On peut distinguer trois modalités de soutien aux initiatives d'innovation sociale, qui ne sont pas exclusives les unes des autres<sup>92</sup> :

- un rôle de facilitateurs, quand un récit positif commun est proposé, affirmant un ensemble de valeurs et de finalités sur lequel le changement de règles, de comportements et d'attitudes des acteurs peut s'appuyer<sup>93</sup>. C'est également le cas quand l'acteur public met à disposition des données, des ressources matérielles (salle, financements, outils informatiques...), ou encore quand il organise le dialogue entre les différentes expertises et expériences des acteurs du territoire autour de projets portés en commun<sup>94</sup>, afin de permettre une montée en compétences tant de la collectivité territoriale que des porteurs d'initiatives et la mise en place de synergies ;
- un rôle de collaborateur, quand l'acteur public fait évoluer le projet initial en y mettant à disposition sa propre expertise, ou quand il met en place de nouveaux services publics venant compléter le projet ;
- un rôle d'utilisateur, quand l'acteur public utilise les services et innovations proposés, permettant ainsi de tester, consolider le projet, voire financer sa montée en échelle.

De fait, la montée en échelle et l'essaimage territorial des initiatives locales les plus probantes sont des enjeux majeurs. De nombreux réseaux ont été créés à l'initiative de territoires (Réseau territoires à énergie positive, Convention des maires pour l'énergie et le climat, Réseau des centres-villes durables et de l'innovation...), de l'État (Club des Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte, Réseau paysages, territoires, transitions...) ou de l'Union européenne (Réseau URBACT) pour partager des expériences et favoriser l'essaimage d'innovations locales<sup>95</sup>.

La démarche « Villes pairs, territoires pilotes de la transition écologique »<sup>96</sup>, à partir de l'expérience pionnière de quatre villes françaises en pointe sur la transition écologique - Loos-en-Gohelle, Grande-Synthe, Le Mené et Malaunay - cherche à identifier des enseignements communs en termes de conduite du changement. L'objectif est de favoriser leur transfert à d'autres territoires qui voudraient engager une transition vers la ville durable.

Une autre modalité du changement d'échelle est la remontée de mesures ayant fait leurs preuves localement, pour inspirer des politiques régionales ou nationales. Ainsi, les villes de Barcelone (Espagne) et Fribourg-en-Brigau (Allemagne) ont expérimenté des solutions dans le domaine de la production d'ENR à l'échelle du bâtiment, qui ont inspiré et légitimé la mise en œuvre de politiques nationales dans ce domaine<sup>97</sup>.

L'objectif de transition écologique interroge plus largement les contours de la démocratie représentative. Dans la mesure où il s'agit de garantir les capacités d'existence communes entre les êtres humains présents et futurs et les autres êtres vivants, la question se pose de la prise en compte des intérêts des générations futures et de la nature dans les politiques mises en œuvre. Le philosophe Dominique Bourg et le politiste Kerry Whiteside affirment : « *Les questions environnementales, surtout globales, prennent la démocratie représentative à contre-pied. Là où la représentation donne aux citoyens la responsabilité d'autoriser et de contrôler leurs gouvernants en fonction de leur appréhension de leurs propres intérêts, la perception des dégradations environnementales exige des médiations scientifiques.*

*Là où la représentation s'effectue moyennant des élections régulières à courte échéance, la temporalité des problèmes écologiques exige une approche qui mette l'accent sur le long terme.*

---

92. CGET, *Accompagnement au changement d'échelle des projets locaux socialement innovants. Analyse des rôles de l'acteur public*, novembre 2017

93. Eloi Laurent, « La transition sociale-écologique : récit, institutions et politiques publiques », *Cités*, 2018/4 n°76, p. 31-40 et Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », Colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris.

94. CGDD, *THEMA – Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?*, sous la coordination de Geneviève Besse, juin 2017

95. Voir par exemple, pour le cas des villes moyennes : CGET, En détail synthèse « Villes moyennes et transition écologique : des actions locales, une attente de cadre national », mai 2019.

96. Pour en savoir plus sur ce projet, qui a bénéficié du soutien de l'Ademe et du CGET : <https://www.ieefc.eu/project/vptpt/>

97. Elsa Mor, « Des initiatives locales européennes pour atteindre le facteur 4 ? », *Développement durable et territoires [En ligne]*, Vol. 2, n° 1, mars 2011.

---

Et là où la représentation repose sur un découpage territorial censé assurer les conditions de la prise en compte de revendications locales, une vision plus large est nécessaire pour répondre aux problèmes environnementaux qui traversent les frontières»<sup>98</sup>.

Pour autant, il ne s'agit en aucun cas de promouvoir un régime écologique autoritaire qui, outre qu'il bafouerait les valeurs démocratiques (égalité, liberté, défense des droits humains fondamentaux...), aurait peu de chance d'être efficace (suppression de la circulation des informations fiables, stratégies de dissimulation et de subversion face aux changements imposés d'en haut...). Associer les citoyens à l'élaboration des lois et au contrôle des gouvernants est la condition de l'acceptation des politiques mises en œuvre et des contraintes qu'elles imposent. Certains considèrent qu'il faudrait davantage écouter les signaux envoyés par la nature (dérèglement climatique, déséquilibre des écosystèmes...), d'autres qu'il faudrait introduire des garde-fous législatifs envers les décisions mettant en danger le vivant ; d'autres, enfin, voudraient lui donner une place dans les institutions démocratiques, par exemple avec la création de collèges spécifiques au Parlement<sup>99</sup> ou en faisant des milieux géographiques (bassins-versants, massifs montagneux, façades littorales, mers...) des sujets politiques dont les humains seraient les mandataires<sup>100</sup>. Dominique Bourg et Kerry Whiteside proposent de combiner ces différentes propositions au sein d'une refonte du système démocratique. Il s'agirait de fixer de nouveaux principes et objectifs constitutionnels faisant de la protection de la biosphère – en particulier le respect des limites de la planète – et des droits environnementaux des populations présentes et futures une responsabilité majeure de la nation. Aux côtés de l'Assemblée nationale, un nouveau Sénat serait dédié aux enjeux environnementaux de long terme. Son rôle serait d'élaborer des propositions de lois relatives à la transition écologique et il aurait un droit de veto sur les propositions de loi qui contreviendraient aux objectifs institutionnels. Constitué de personnalités qualifiées et éventuellement de citoyens tirés au sort, il s'appuierait sur les travaux d'une Académie du futur, un collège de scientifiques,

philosophes et intellectuels chargé de produire des connaissances sur les enjeux environnementaux de long terme. Enfin, l'Assemblée nationale devrait intégrer dans le processus d'examen des lois l'audition d'ONG accréditées et la mise en place de procédures délibératives impliquant des citoyens tirés au sort<sup>101</sup>. De tels mécanismes restent à expérimenter.

La mise en place de la convention citoyenne pour le climat par le Gouvernement en 2019 constitue une première avancée, bien que circonscrite au sujet de la mitigation du changement climatique. Composée de 150 citoyens tirés au sort - avec un contrôle en termes de représentativité de la société française, cette assemblée a été appelée à formuler des propositions pour « réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 %, « dans un esprit de justice sociale »<sup>102</sup>. 150 propositions ont été élaborées à l'issue d'un travail délibératif de huit mois amorcé en octobre 2019, s'appuyant sur des auditions et une gouvernance originale assurée par des personnalités qualifiées et un collège de garants qui a veillé au respect des règles d'indépendance et de déontologie<sup>103</sup>. Les 149 mesures transmises au Gouvernement devraient être soumises au vote du Parlement, à référendum ou directement appliquées par la voie réglementaire.

Certains territoires expérimentent également de nouvelles formes de démocratie pour relever l'enjeu de la transition écologique. On peut par exemple citer l'exemple de Saillans, commune rurale de la Drôme, qui a mis en place de 2014 à 2020 un fonctionnement collégial et participatif afin de construire collectivement « un bien-vivre-ensemble respectueux de l'autre et de l'environnement ». Des commissions participatives thématiques (dont la commission environnement, énergie et mobilité) définissaient une stratégie partagée et des actions sur une thématique clé dont la mise en œuvre était réalisée par des groupes d'action-projet. L'expérience a pris fin le 28 juin 2020, mais a fait des émules. Ainsi, à Dieulefit, également situé dans la Drôme, la liste citoyenne élue le 28 juin revendique l'héritage de Saillans.

---

98. Dominique Bourg et Kerry Whiteside, « Démocratie écologique », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017

99. Marie Drique et Caroline Lejeune, « Penser la justice sociale dans un monde fini », *Revue Projet* 2017/1 (N° 356), p. 15-22.

100. Philippe Descola, « Humain, trop humain », in : Rémi Beau (dir.), *Penser l'Anthropocène*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », p. 19-35, 2018.

101. Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, La république des idées, 2010

102. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

103. <https://www.lecese.fr/content/patrick-bernasconi-et-francois-de-rugy-installent-le-comite-de-gouvernance-de-la-convention-citoyenne-pour-la-transition>

---

De son côté, la Région Centre-Val de Loire a initié en 2017 la démarche expérimentale « Faisons vivre la démocratie permanente en Région Centre-Val de Loire » qui a donné lieu à un ensemble de mesures adoptées par le Conseil régional.

C'est aussi dans cette région que se déroule le projet de création d'un Parlement de la Loire porté par le POLAU-pôle arts & urbanisme, qui vise à définir les formes et fonctionnements d'un parlement dans lequel la faune, la flore et les différents composants matériels et immatériels du fleuve seraient représentés. L'objectif de ce projet est de « donner la possibilité à un fleuve et

aux entités vivantes et non vivantes qui le constituent, de s'exprimer et défendre leurs intérêts à travers un système de représentation interspécifique, humains et non-humains, afin de donner voix aux conflits qui les opposent »<sup>104</sup>. À l'issue d'une série d'auditions publiques initialement prévues d'octobre 2019 à mai 2020 (mais qui ont connu un report du fait de la crise sanitaire), la commission en charge de ce projet rédigera ses conclusions et les transmettra au Parlement, au Gouvernement et aux territoires traversés par la Loire, dans l'objectif d'inspirer des politiques faisant place aux acteurs non-humains à côté des acteurs humains.

---

104. <http://polau.org/actualites/auditions-parlement-loire-1/>

---

# « NOTRE TRAVAIL MONTRE QUE LES ÉLUS LOCAUX, EN PARTICULIER LES MAIRES, JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL DANS LES DYNAMIQUES LOCALES. »



**Nicolas Laruelle**

Urbaniste à l'Institut Paris Région

*L'Institut Paris Région a une double mission : accompagner les politiques spatiales de la région Île-de-France et de ses partenaires dans le cadre du programme d'études mutualisé ou de contrats, et mettre à disposition des ressources (connaissances, méthodes et outils) auprès de l'ensemble des acteurs franciliens de l'aménagement, y compris le grand public. La transition écologique fait partie de son champ d'intervention. Nicolas Laruelle y est chargé d'études. Il travaille à la prise en compte des enjeux écologiques dans l'aménagement du territoire.*

**Vous avez engagé un travail sur les « hauts lieux de la transition », ces lieux qui concentrent un grand nombre d'initiatives de transition. Quels sont les objectifs de ce projet ?**

**Nicolas Laruelle :** En 2015, nous avons décidé de travailler sur un noyau de trois grandes transitions qui nous semblent motrices pour l'Île-de-France, parce qu'elles font système entre elles et avec d'autres évolutions (accroissement des inégalités sociales, vieillissement de la population, développement du numérique...) : la transformation économique, pour faire face au risque de marginalisation de l'Île-de-France, de la France et de l'Europe dans la compétition économique mondiale ; la transition énergétique et matérielle, pour répondre au défi de la raréfaction des ressources non-renouvelables (terres rares, gaz, pétrole...) ; enfin, l'adaptation au changement climatique, qui est étroitement liée à la lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Trois hypothèses ont guidé notre travail.

1. L'approche de ces grands défis doit être transversale : on ne peut pas en aborder un sans tenir compte des autres.

2. On ne peut pas aborder ces grands défis uniquement par la vulnérabilité, car si on empile les cartes régionales de vulnérabilité, tous les territoires franciliens apparaissent vulnérables à

un titre ou à un autre - sur le plan économique, énergétique ou climatique. Il faut trouver une entrée plus mobilisatrice, en rassurant les acteurs des territoires sur le fait qu'ils ne partent pas de rien et en reconnaissant qu'ils expérimentent déjà localement des réponses aux grands défis.

3. L'Institut Paris Région a vocation, en tant que centre de ressources, à compiler et compléter les nombreux recensements thématiques ou territoriaux de « bonnes pratiques » qui existent déjà (établis par des agences telles que l'Ademe ou l'Arc, des départements, des collectifs d'associations...), pour pouvoir en extraire des listes et des cartes d'initiatives remarquables à l'échelle de territoires donnés.

Plutôt qu'à de vastes territoires, nous avons rapidement décidé de nous intéresser plus particulièrement aux lieux qui concentrent ces initiatives remarquables dans un espace limité, de l'ordre d'un kilomètre carré. Ces lieux nous semblaient pouvoir offrir une expérience sensible, à hauteur de femme et d'homme, de ce que pourrait être la ville (ou la campagne !) de demain. Nous avons alors entrepris d'identifier ces « hauts lieux de la transition » puis de les décrire dans une carte interactive en ligne qui compte aujourd'hui plus de 30 lieux urbains, périurbains ou ruraux. Cette carte permet de télécharger pour chaque lieu un « guide de découverte » présentant, de manière factuelle,

neutre et lisible pour un large public, toutes les initiatives visibles depuis l'espace public que nous y avons recensées (plus de 20 initiatives remarquables par haut lieu en moyenne)<sup>105</sup>.

L'objectif de notre travail est de permettre de diffuser la dynamique de ces « hauts lieux de la transition » au sein des territoires franciliens et, au-delà, en faisant de ces lieux tout à la fois :

- des démonstrateurs pour des élus et agents des collectivités locales à la recherche d'idées, avec l'organisation de visites apprenantes sur le terrain, qui permettent la discussion et une connaissance plus sensible des politiques menées ;
- des terrains d'étude privilégiés, pour les chercheurs et les évaluateurs de politique souhaitant par exemple analyser, dans des contextes très divers, l'articulation des initiatives de transition entre elles et avec le « déjà-là » ;

- des polarités urbaines d'un type nouveau sur lesquelles les aménageurs et les urbanistes peuvent s'appuyer pour structurer des territoires, comme ils le font traditionnellement avec les quartiers de gare, les centres anciens, les grands campus... C'est ce qu'on observe déjà dans l'Est parisien, où l'établissement public territorial Est Ensemble et la ville de Paris souhaitent utiliser notre travail sur les « hauts lieux de la transition » pour structurer le territoire du futur « Parc des hauteurs », qui concerne une dizaine de communes : à la trame de nature qui s'appuiera sur les grands parcs pour irriguer l'ensemble du territoire, il s'agira d'entremêler une trame d'innovation urbaine et sociale qui s'ancrera dans les hauts lieux de la transition pour donner à découvrir le dynamisme, la créativité et la solidarité qui font l'Est parisien.



Visite apprenante, L'Ile-Saint-Denis, juin 2019 © : Institut Paris Région

---

<sup>105</sup>. Ces initiatives sont très diverses, allant d'un rucher pédagogique, des hôtels à insectes et des nichoirs à oiseaux à Fontenay-sous-Bois (94) à une unité de méthanisation et une écostation d'épuration à La Boissière-Ecole (78), en passant par une voie verte cyclable et une cressonnière à Saint-Hilaire (91) ou encore des bâtiments basse-consommation et des jardins partagés dans le quartier Clichy-Batigolles à Paris (75).

---

## Quelles sont les dynamiques d'acteurs qui portent ces initiatives locales, en Île-de-France ?

**N. L. :** Dans chaque « haut lieu de la transition », on trouve un ou des acteurs moteurs, mais les configurations sont différentes d'un lieu à l'autre. Pour comprendre ces configurations, nous mobilisons un outil spécifique : le sociogramme des acteurs, un diagramme qui permet de représenter le jeu d'acteurs en montrant qui connaît qui et qui travaille avec qui, et donc d'identifier les acteurs qui jouent un rôle pivot. Nous utilisons cet outil notamment dans le cadre des visites apprenantes que nous proposons aux collectivités locales, qui ont la responsabilité d'accompagner au mieux le foisonnement d'initiatives de transition, qu'elles en soient à l'initiative ou non. Il s'agit pour elles de suggérer, créer ou faciliter les passerelles entre les initiatives pour les faire « monter en échelle », mais aussi de s'assurer que toutes les catégories de leur population et toutes les parties de leur territoire sont bien « embarquées », ensemble, dans la transition.

Pour ce faire, elles sont susceptibles de mobiliser divers registres d'action, qui vont de l'impulsion des projets à l'accompagnement des acteurs, jusqu'à la mise en récit de la dynamique locale

pour fédérer les initiatives autour d'une histoire commune. Quand elles agissent sur ces trois leviers en même temps, cela démultiplie les énergies.

Notre travail montre que les élus locaux, en particulier les maires, jouent un rôle essentiel dans les dynamiques locales, avec toutefois une grande diversité de postures - selon leur personnalité, leur histoire personnelle, leurs réseaux politiques ou professionnels... Certains laissent venir à eux les initiatives, les accueillent et les accompagnent, en aidant notamment à dénouer les tensions ou conflits inhérents à toute innovation. D'autres sont plus moteurs et suscitent les initiatives.

En plus de configurations d'acteurs différentes, les « hauts lieux de la transition » présentent des colorations variables, selon que les réponses aux défis sont essentiellement techniques, ou comprennent une forte dimension sociale, culturelle et artistique. Dans ce dernier cas, le capital social susceptible de naître de la coopération entre acteurs est considéré comme un objet d'action publique, un facteur à renforcer pour permettre la transition du territoire. Le renforcement de ce capital social passe notamment par la proposition par les élus locaux d'un récit commun, capable de fédérer les initiatives.



Prairie de l'hôtel de ville de Sceaux (92) - Anaïs Béji © L'Institut Paris Region

# « L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL, AU REGARD DE SES COMPÉTENCES, EST LE GARANT DE LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE DE SON TERRITOIRE. »



**Gilbert Favreau**

Président du conseil départemental des Deux-Sèvres

**Quels sont, selon vous, les enjeux spécifiques aux Deux-Sèvres du point de vue de la participation de tous à la transition écologique du territoire ?**

**Gilbert Favreau :** Dans un territoire fortement rural comme les Deux-Sèvres, il est essentiel pour le Département de travailler à la prévention de la montée des conflits entre le monde agricole et le reste de la population autour des questions d'usage et de préservation des ressources naturelles, en particulier de l'eau.

Cette démarche de partage est menée en complémentarité avec les actions que le Département conduit en faveur de la pérennité de l'agriculture. L'activité agricole est essentielle pour la survie et le développement économique des territoires, mais aussi pour la qualité des paysages ; elle contribue déjà, dans un certain nombre de pratiques culturelles, à la préservation des ressources naturelles.

Le sud-est du département des Deux-Sèvres est constitué de plaines céréalières qui ont réussi à maintenir plus longtemps qu'ailleurs des structures d'élevage. De ce fait, les zones de plaines céréalières des Deux-Sèvres gardent une plus grande biodiversité qu'ailleurs. Elles sont considérées comme une des dernières terres d'accueil pour l'outarde canepetière en Europe, oiseau qui fait l'objet d'un programme de protection européen porté par le Département. Le reste du territoire compte d'importantes zones humides – le Marais poitevin - et de bocages - Gâtine poitevine, Bocage Bressuirais - où se pratique l'élevage sur système herbager. Le maintien des prairies sur les sols granitiques des zones bocagères, peu gourmandes en intrants, est indispensable à la préservation de la qualité de la ressource en eau. La Gâtine poitevine est

reconnue comme « le château d'eau du Poitou ». Elle est le point de départ des principaux cours d'eau qui irriguent la Vienne et les Deux-Sèvres.

**Quelles sont les principales actions conduites par le département pour favoriser des politiques de transition écologique inclusives au plan social et territorial ?**

**G. F. :** Nos actions en la matière se structurent autour de trois axes : préserver la richesse de la biodiversité en accompagnant la mobilisation des scientifiques et des acteurs du territoire, garantir l'accès de tous à une ressource en eau suffisante et de qualité et enfin accompagner les nécessaires mutations du modèle de production agricole et des modes d'alimentation grâce au Plan alimentaire territorial.

En ce qui concerne la sensibilisation des citoyens aux enjeux de protection de la biodiversité, le Département agit en lien avec sa compétence en matière d'éducation. Il conduit des actions pédagogiques en partenariat avec l'Éducation nationale auprès des élèves de CM2 et de 6<sup>e</sup>. Le dispositif Ecorce a pour objectif d'apprendre aux enfants la construction d'une démarche de raisonnement scientifique sur des thématiques liées à l'évolution de la biodiversité et de l'agriculture du territoire.

Le Département est aussi partenaire du Centre d'études biologiques de Chizé au cœur du plus grand massif forestier du territoire. Ce laboratoire du CNRS accueille un des 13 dispositifs nationaux de recherche interdisciplinaires hommes-milieux : la Zone Atelier « Plaine et Val de Sèvre ».

La Zone Atelier « Plaine et Val de Sèvre » s'étend sur 450 km<sup>2</sup> de plaine céréalière au sud de Niort autour de l'Unité CNRS de Chizé. Pour moitié de sa superficie, elle bénéficie aussi du statut de zone Natura 2000 pour protéger la biodiversité remarquable des espèces d'oiseaux. Elle comprend environ 450 exploitations agricoles, 13000 parcelles agricoles et est étudiée depuis 1994. Les équipes scientifiques y expérimentent



**Élevage en zone humide : vaches maraîchines – Deux-Sèvres © Laurent Mignaux / Terra**

notamment des pratiques culturelles alternatives afin d'assurer une gestion durable des ressources en partenariat, et c'est essentiel, avec le monde agricole.

Le Département assure l'animation de plusieurs zones Natura 2000 sur le périmètre de la zone atelier. En proximité immédiate des laboratoires du CNRS, le Département possède un parc animalier dédié à la présentation de la faune européenne. Seul équipement à destination du grand public en résonance avec les problématiques étudiées à Chizé, le parc assure la présentation d'espèces emblématiques de la faune sauvage européenne, mais son équipe scientifique contribue également aux actions de conservation d'espèces européennes menacées : l'outarde canepetière et le vison d'Europe.

L'inégalité d'accès des deux-sévriens à la ressource en eau, quel qu'en soit l'usage, est un problème majeur. Du fait de sa géologie, une partie conséquente du nord du département n'a pas de ressource en eau souterraine ; le reste du nord et le centre disposent de ressources peu profondes, vulnérables aux pollutions du sol. La volonté du Département de garantir à tous les usagers un accès équitable à une eau de qualité en quantité suffisante l'a amené, depuis plusieurs décennies, à développer des formes d'action publique originales dans ce domaine.

Afin de garantir l'approvisionnement quantitatif et qualitatif de son territoire en eau potable, le Département a construit et gère deux retenues d'eau importantes et pratique une politique foncière spécifique sur les terres agricoles en proximité de ses retenues et des zones de captage.

Il mobilise pour ce faire l'ensemble de ses compétences en aménagement foncier. L'acquisition et la gestion foncière peuvent être des outils efficaces de protection de l'eau et de maintien des terres à l'usage agricole, grâce à des baux ruraux à clauses environnementales. Le remaniement du foncier permet d'améliorer la structuration des exploitations et de rendre compatible activité agricole et protection de la ressource en eau. Ces actions participent à la diffusion d'un modèle agricole plus économe en intrants.

Conscient du renforcement des risques de pénurie que fait peser le changement climatique sur la ressource en eau de ses retenues, le Département vient de lancer la révision de son schéma départemental de l'eau avec pour premier objectif d'assurer la sécurisation de l'accès à l'eau de sa population ainsi que le partage équilibré de la ressource.

Les Deux-Sèvres comptent près de 6 500 exploitations agricoles. Dans le nord et le centre du territoire, le mode cultural dominant est la polyculture-élevage. Nous sommes le premier département français producteur de lait de chèvre, le 9<sup>e</sup> producteur de volailles et d'ovins et 10<sup>e</sup> de bovins-viande. Mais le secteur de l'élevage, en crise continue depuis deux décennies, est en constant recul au profit de la céréaliculture. Les raisons sont multiples et cumulatives : dérégulations européennes, crises sanitaires, changements climatiques (la sécheresse met en péril la production de fourrage pour nourrir le bétail), perte récente de l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel) impactant 1 022 exploitations et baisse continue de la consommation de viande.

Le Département souhaite mobiliser un nouveau levier d'intervention à travers son plan alimentaire territorial (Pat) pour aider le monde agricole à répondre aux nouvelles attentes sociétales : qualité des produits, circuits courts de distribution, valorisation des filières de qualité, bien-être animal, pratiques environnementales vertueuses, découvertes des modes de production et des produits à travers l'agritourisme ce qui contribuera à améliorer le revenu des agriculteurs.

D'un point de vue environnemental, ce plan est en cohérence avec les actions de la collectivité en matière de protection de l'eau par la promotion de productions agricoles moins consommatrices d'intrants près des zones d'approvisionnement en eau. Il a concrètement pour objectifs :

- d'augmenter la production de valeur ajoutée dans les exploitations locales ;
- en rapprochant le producteur du consommateur, en limitant les intermédiaires, en développant des filières de proximité (maraîchage) qui contribuent par une meilleure valorisation économique à augmenter le revenu des agriculteurs ;
- en renforçant l'approvisionnement local dans la restauration collective ;

- en développant des produits de qualité dont bio, à forte valeur ajoutée ;
- de développer les approvisionnements en produits locaux de qualité, dont bio, auprès des publics cibles du Département. Il s'agit de travailler en particulier sur la restauration hors domicile (collèges, population en situation de précarité...);
- d'organiser des temps pour l'éducation alimentaire et la connaissance des produits (saisonnalité, etc.).

L'échelon départemental, au regard de ses compétences, est le garant de la cohésion sociale et territoriale de son territoire. Il est le pilier de l'action sociale de proximité et le premier partenaire du développement des territoires. À ce titre, face aux enjeux de la transition écologique, il mobilise désormais une partie de ses moyens d'action pour apporter sa contribution à la protection de l'écosystème territorial, réparer et prévenir sa dégradation, afin d'assurer la pérennité des équilibres associant développement économique et territorial et préservation du cadre de vie.



La Sèvre niortaise – Deux-Sèvres © Samuel Montigaud / Terra



La transition écologique est désormais une ambition partagée. Promue en France comme ailleurs, elle a nécessairement une dimension territoriale : elle désigne la transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire et d'une société, conduite par différents acteurs, pour réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et parvenir à un développement durable. De fait, le constat est sans appel : les dégradations environnementales causées par les activités humaines passées et présentes remettent en question l'habitabilité de la Terre et seule une action volontariste est susceptible d'enrayer ce processus à moyen terme. Si tous les territoires sont concernés, les enjeux diffèrent selon leur situation géographique, démographique, économique et sociale, leur trajectoire et leurs ressources propres. À quelles conditions la transition écologique peut-elle participer de la cohésion des territoires - c'est-à-dire des liens entre territoires, et entre les territoires et le pays ? C'est la question à laquelle l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a cherché à répondre à travers la publication *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires*, composée de 5 tomes.

Le tome 4 explicite l'un des quatre grands défis à relever pour que la transition écologique soit un moteur de la cohésion des territoires : la mise en œuvre d'une transition écologique juste, inclusive et démocratique. Il s'agit à la fois de repérer les territoires qui connaissent des situations de cumul de difficultés sociales et écologiques, d'ouvrir le débat sur les choix collectifs à opérer et de faire en sorte que la transition écologique soit un gage de qualité de vie et d'épanouissement pour tous et partout.

Pour aborder ces enjeux, le tome 4 fait dialoguer les expertises de l'ANCT avec celles de deux chercheuses (Caroline Lejeune, politiste et Alice Canabate, sociologue), d'un élu (Gilbert Favreau, président du conseil départemental des Deux-Sèvres) et d'un professionnel de l'Institut Paris Région (Nicolas Laruelle).

Retrouvez l'Agence sur :

[agence-cohesion-territoires.gouv.fr](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr)



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

Liberté  
Égalité  
Fraternité

AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES