

THEME 3

LA VILLE POUR TOUS : NOUVELLES VULNERABILITES, NOUVELLES GOUVERNANCES

Les crises que nous connaissons en ce début du XXI^e siècle – crise financière, impacts du changement climatique, urbanisation de la pauvreté – fragilisent les villes et leurs habitants et posent avec acuité la question des nouvelles vulnérabilités.

On peut alors se demander quels sont les ressorts actuels des inégalités socio-spatiales et dans quelle mesure l'enchevêtrement des inégalités d'accès au logement, aux services urbains, à la mobilité... sont à l'origine de nouvelles formes de vulnérabilités ? Et dans la mesure où ces vulnérabilités dépendent d'effets de cumul entre des choix contraints de localisation (périurbanisation...), un accès inégal à l'emploi et une inégale accessibilité aux services, comment penser des formes de gouvernance qui soient moins sectorisées et qui portent attention à l'offre de service à destination des personnes qui sont exclues des ressources urbaines ou y accèdent difficilement ?

Les inégalités d'exposition aux risques environnementaux viennent, aujourd'hui, s'ajouter à cette liste. Il est donc important d'identifier de quelles manières des inégalités environnementales se combinent ou non à des inégalités sociales (précarité énergétique, accès formel et informel à la qualité sanitaire de l'eau, adaptation au changement climatique...) ? Ces inégalités environnementales sont-elles à l'origine de nouvelles vulnérabilités et comment caractériser ces vulnérabilités en émergence ? De plus, comment ces vulnérabilités amènent-elles à reconsidérer la question de la justice et ouvrent-elles la réflexion sur la notion d'injustices qui concernerait des échelles et des temporalités plus importantes (injustices climatiques...) ? Quelles sont les injustices « environnementales » socialement inacceptables et quels seraient les prolongements des théories « modernes » de la justice (Rawls, 1987 ; Sen, 2010) qui pourraient en rendre compte et ouvrir de nouveaux champs de réflexion pour l'action publique et la gouvernance urbaine ?

Enfin, la cosmopolitisation et la métropolisation du fait urbain posent avec acuité la définition du rapport à l'autre et du vivre ensemble. Le rôle de compensation qu'a joué l'action publique ne paraît plus être opérant face aux vulnérabilités urbaines et environnementales en émergence. De plus, les collectivités locales ne semblent pas être en mesure de remédier aux caractères inextricables, multi-scalaires et systémiques, de ces vulnérabilités. Dans ces conditions, sur quelles bases peuvent se reconstruire, à la fois, les formes de participation citoyenne et le rôle que l'action publique joue dans la gouvernance urbaine pour contribuer à soutenir des formes de solidarité au sein et entre territoires, des formes de négociations entre des coalitions d'intérêts publics, citoyens et économiques ?

A partir de ce champ de questionnement assez vaste, mais qui constitue le fil conducteur des réflexions qui seront menées dans cet atelier, les trois questions structurantes sur lesquelles nous attendons des communications sont les suivantes :

1. Inégalités socio-spatiales et vulnérabilités urbaines
2. Inégalités, injustices et vulnérabilités environnementales
3. Quelle gouvernance face aux nouvelles vulnérabilités ?

1. Inégalités socio-spatiales et vulnérabilités urbaines

L'urbanisation à grande échelle et la métropolisation prononcée du fait urbain, tendent à davantage polariser et fragmenter les territoires, à accentuer les inégalités entre les habitants connectés, mobiles, insérés dans les lieux de centralité et la mondialisation et ceux qui apparaissent en marge de l'évolution de ces mondes urbains et de ces modes de vie. N'assiste-t-on pas à des inégalités socio-spatiales d'un nouveau genre qui interrogent les catégories de pensée à partir desquelles ont été analysées jusqu'à présent les inégalités d'accès et les formes de vulnérabilités qui leur sont liées ?

Ainsi, les aspects ségrégatifs liés au logement et aux politiques d'aménagement ne se renforceraient pas uniquement à cause du renchérissement du prix de l'immobilier (ressorts économiques de l'inégalité), mais en raison des possibilités d'accès attachées à la réputation du lieu où l'on vit. De plus, les choix contraints de localisation résidentielle des plus défavorisés en dehors de la ville-centre limiteraient leur accessibilité à l'emploi et augmenteraient les distances qu'ils ont à parcourir quotidiennement, alors même que leurs budgets de déplacement sont moins importants. La mobilité ne saurait ainsi être considérée uniquement comme un moyen d'accessibilité. Elle peut aussi en constituer un obstacle et rendre plus vulnérable face à l'emploi. Certaines études montrent ainsi que le meilleur maillage en transport collectif du territoire, tel celui de l'Ile de France, a plus profité aux cadres supérieurs qu'aux classes défavorisées qui ont vu leur emploi délocalisé loin des pôles de gares. De plus, les efforts fournis ces dernières années pour promouvoir des formes urbaines conciliant compacité, urbanité et accessibilité en transport collectif ont parfois généré des « effets pervers » (renchérissement foncier, gentrification, périurbanisation plus loin...). Enfin, dans un contexte où l'accès inégal aux aménités urbaines dépend de plus en plus de la capacité cognitive à utiliser des interfaces techniques (Net, téléphonie mobile...) et à mobiliser des réseaux, la vulnérabilité des populations les moins connectées ne risque-t-elle pas de s'en trouver accentuée ?

On peut alors se demander dans quelle mesure les inégalités d'accès changent-elles de contenu ? Les cadres d'analyse antérieurement constitués pour les appréhender sont-ils toujours pertinents, ainsi que ceux envisagés pour en limiter l'ampleur ? Ces inégalités ne reposent-elles pas sur des ressorts variés qui se renforcent éventuellement les uns les autres et qui sont à l'origine de nouvelles vulnérabilités urbaines ? Comment caractériser ces vulnérabilités et en rendre compte ? Que deviennent, dans un tel contexte, les populations âgées ou en situation de handicap ?

2. Inégalités, injustices et vulnérabilités environnementales

Outre les inégalités d'accès, n'y a-t-il pas d'autres types d'inégalités qui se renforcent, telles les inégalités d'exposition aux risques naturels et d'adaptation aux changements environnementaux (climatiques...) qui peuvent mettre en péril le devenir des villes et de leurs habitants ? Or les relations entre ces différents types d'inégalités sont encore peu connues et demandent à être analysées de façon plus approfondie.

Ce qui est en jeu, n'est-ce pas les incidences générées par les aménagements urbains d'hier et d'aujourd'hui sur l'inégale capacité des habitants et de la collectivité à se prémunir contre les risques des retombées des changements environnementaux dans le futur ? De nouvelles solutions techniques sont envisagées, comme la création de routes adaptables et résilientes. Mais comment articule-t-on ces solutions techniques avec la possibilité de résilience des populations concernées ? Globalement, nos modèles de développement et d'aménagement urbain ne rendent-ils pas à terme plus vulnérables les habitants et ne limitent-ils pas leur capacité à s'adapter aux changements de l'environnement (Shiva, 1996 et 2003) ? Dans ce cas, la vulnérabilité environnementale recouvre des situations où les populations les plus fragiles socialement voient leur capacité de résistance amoindrie face à des dégradations environnementales (pollutions, imprévisibilité des événements extrêmes dont les effets

sont amplifiés...). En ce sens, la notion d'inégalités environnementales conduit à revisiter les conceptions du rapport entre les sociétés et leur environnement.

Ces inégalités générant des vulnérabilités d'une ampleur inégale pour lesquelles fragilisations sociales et vulnérabilités environnementales peuvent se renforcer mutuellement, comment alors appréhender ces inégalités de longue portée temporelle et d'échelle : par quelles études de cas et par quels corpus et problématiques d'analyse ?

De plus, la notion d'inégalités environnementales amène à mieux formaliser les liens entre les inégalités et les injustices environnementales. Quelles sont les inégalités qui peuvent être appréhendées comme des injustices ? Quelles sont les conceptions de la justice qui paraissent les mieux appropriées à l'analyse voire à la résolution des injustices environnementales ? Les conceptions de la justice distributive (Rawls, 1987) qui compensent monétairement les dommages environnementaux et les vulnérabilités générées sont-elles pertinentes, surtout lorsque les actions qui en sont à l'origine sont multiples et enchevêtrées et qu'il est difficile d'établir les responsabilités en cause ? Dans ce cas, ne convient-il pas plutôt de se tourner vers des conceptions procédurales de la justice cherchant à définir, par le biais d'une gouvernance plus négociée entre niveaux de décision, des processus adaptatifs qui redonnent aux populations vulnérabilisées des capacités ou *capabilities* (Sen, 2010) à se protéger des nuisances et des risques environnementaux ?

3. Quelle gouvernance face aux nouvelles vulnérabilités ?

L'enchevêtrement de ces vulnérabilités conduit à s'interroger sur les moyens existants pour les contrecarrer. En effet, on a pensé pendant longtemps qu'il suffisait d'intervenir sur les formes urbaines (polycentrisme, transit-oriented development...) et les mesures d'accompagnement social pour les réduire. Or les changements intervenus ces dernières années dans le gouvernement et la fabrique de la ville remettent en question cette thèse. D'une part, ces formes urbaines peuvent produire des effets pervers d'inégalités sociales d'accès aux zones urbaines requalifiées et mieux connectées. De plus, certaines recherches menées sur les inégalités écologiques témoignent que les politiques environnementales, en restaurant une attractivité urbaine, renforcent ces processus ségrégatifs. D'autre part, la prégnance du marché sur les logiques de localisation et la montée des coalitions économiques dans la fabrique de la ville interrogent sur le renouvellement des démarches et des outils de la planification et de l'urbanisme à même d'infléchir les formes urbaines et d'en limiter les aspects ségrégatifs et de vulnérabilité. D'autant que l'interventionnisme dans le domaine urbain apparaît davantage marqué par une césure entre un exercice de planification (territoriale et des transports menée à des échelles distinctes) et de grands projets urbains pouvant renforcer la logique de polarisation.

On peut dès lors s'interroger sur la marge d'action existante pour interagir sur ces vulnérabilités. Dans quelle mesure l'évolution actuelle des formes de gouvernement et de gouvernance des villes aux prises avec une montée des coalitions d'intérêts, mais aussi des mobilisations citoyennes permettent-elles de prendre en considération ces vulnérabilités en émergence ? Quelles sont les difficultés de gouvernance sur lesquelles la prise en considération de ces vulnérabilités bute ou au contraire par lesquelles elle se trouve facilitée ? Des mobilisations citoyennes et des expertises profanes ont fait émerger des gouvernances plus participatives. Toutefois, ces initiatives sont rarement relayées et soutenues à des niveaux institutionnels de décision. Dès lors, quelles sont les formes de gouvernance interterritoriale et multi-échelle qui pourraient prendre en charge la question des vulnérabilités des citoyens ? La constitution des coalitions d'intérêts limite-t-elle les possibilités pour les acteurs publics d'intégrer les finalités sociales et écologiques de façon transversale aux territoires de projets ? L'action publique peut-elle être à l'initiative de nouvelles formes de concertation et de négociation avec les forces montantes en opposition d'intérêt économique et citoyen ? A quelles conditions peut-elle jouer un rôle d'arbitre et insuffler des formes collectives de recherche de compromis, afin de relever les défis sociétaux qui se posent dans les sociétés urbaines d'aujourd'hui, mais aussi celles de demain ?