



HAL
open science

La résilience des quartiers populaires : le cas de la démarche “ Quartiers résilients ” dans la Métropole de Lyon

Nina Lacassin

► **To cite this version:**

Nina Lacassin. La résilience des quartiers populaires : le cas de la démarche “ Quartiers résilients ” dans la Métropole de Lyon. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2023. dumas-04452822

HAL Id: dumas-04452822

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04452822v1>

Submitted on 12 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

Année 2022-2023

Voie d'approfondissement :
APU

Soutenu le 4 septembre 2023

Devant le jury composé de :

- Président du Jury : Emmanuel Martinais
- Tutrice de TFE : Céline Vaillant
- Experte : Bérengère Mercier

Par

Nina Lacassin

La résilience des quartiers populaires : le cas de la démarche « Quartiers Résilients » dans la Métropole de Lyon

Organisme d'accueil
Métropole de Lyon

MÉTROPOLE

GRAND

LYON

Notice analytique

AUTEUR			
Nom	Lacassin		
Prénom	Nina		
ORGANISME D'ACCUEIL			
Nom de l'organisme et Localité	Métropole de Lyon 129 rue Servient, 69003 Lyon		
Nom de la Tutrice	Céline Vaillant		
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)	La résilience des quartiers populaires : le cas de la démarche « Quartiers Résilients » dans la Métropole de Lyon		
Titre (anglais)	A case of working-class neighbourhoods resilience: the agenda "Quartiers Résilients" In the Métropole de Lyon		
Résumé (français)	<p>Le lancement de la démarche « Quartiers Résilients » par l'ANRU en septembre 2022 associe explicitement pour la première fois la résilience et la politique de la ville. Cette politique publique, lancée dans les années 1970, a pour objet des quartiers dits prioritaires, composés d'une population précaire. La résilience territoriale est quant à elle une notion à la mode mais sans définition fixe ni méthode d'atterrissage opérationnel établie. La Métropole de Lyon récemment créée s'apprête à relever le défi d'associer ces deux thématiques, que ce soit par la démarche de l'ANRU ou par la prise en main des enjeux écologiques. Ce rapport expose l'implantation d'une résilience face aux risques technologiques dans le quartier populaire des Clochettes à Saint-Fons et les enjeux que cela représente.</p>		
Résumé (anglais)	<p>The launch of the "Quartiers Résilients" initiated by the ANRU in September 2022 explicitly links resilience and anti-discrimination policy for the first time. This public policy was created in the 1970s to reduce socioeconomic and spatial inequalities affecting so-called priority neighbourhoods for their elevated level of poverty. On the other hand, territorial resilience is a trendy notion. However, it is difficult to fix a unique definition or an operational method. The recently created Métropole de Lyon is preparing to take up the challenge of combining these two topics. The Metropolis is committed to the ANRU approach and it is taking ecological issues into account. This report describes the implementation of resilience to technological risks in the working-class district of Les Clochettes in Saint-Fons and the issues involved.</p>		
Mots-clés (français, 5 maxi)	Résilience, Quartiers populaires, Politique de la Ville, Transition écologique		
Mots-clés (anglais, 5 maxi)	Resilience, Working-class neighbourhood, Anti-discrimination policy, Ecological transition		
Termes géographiques (français)	Métropole de Lyon, Saint-Fons		
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes (nb de pages)	Nb de réf. biblio.
	50	2	29

Déclaration de travail personnel

Je déclare que ce rapport constitue l'aboutissement d'un travail personnel et ne peut être suspecté de plagiat.

Le travail présenté distingue explicitement ce que j'ai produit de ce que j'ai emprunté à d'autres. A ce titre, les citations sont clairement identifiables et les sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont référencées.

Dans un souci d'alléger le texte et sans aucune discrimination de genre, l'emploi du genre masculin est utilisé à titre épique.

Sommaire

Notice analytique	2
Déclaration de travail personnel	3
Sommaire.....	4
Liste des illustrations	5
Lexique des abréviations	6
Introduction	7
Méthodologie.....	9
1. La résilience territoriale appliquée à la politique de la ville, l'exemple de la Métropole de Lyon.....	11
1.1. La politique de la ville : de l'aménagement des banlieues à la convergence de l'urbanisme et de la cohésion sociale, le cas de la Métropole de Lyon	11
1.2. La transition écologique de la politique de la ville au sein de la Métropole de Lyon	16
1.3. Le passage à la résilience des quartiers populaires : quand l'État s'en mêle.....	19
2. L'utilisation institutionnelle du principe de résilience territoriale appliquée au renouvellement urbain.....	27
2.1. La résilience territoriale au cœur des débats	27
2.2. La résilience face aux risques technologiques dans un quartier populaire	33
2.3. La résilience territoriale dans les quartiers populaires, utopie ou opportunité ?.....	39
Conclusion.....	44
Bibliographie	46
Annexes	49

Liste des illustrations

Les références complètes des illustrations sont explicitées dans la bibliographie en fin de rapport.

<i>Figure 1 : Cartographie des QPV dans la Métropole de Lyon</i>	15
<i>Figure 2 : Situation du QPV Minguettes-Clochettes</i>	20
<i>Figure 3 : Vue sur la Vallée de la Chimie depuis le parc Victor Basch</i>	21
<i>Figure 4 : Zonage du PPRT sur le quartier des Clochettes</i>	22
<i>Figure 5 : Schéma complet des trois phases de la résilience</i>	28
<i>Figure 6 : Portée des risques industriels de la Vallée de la Chimie</i>	38

Lexique des abréviations

AMO : Assistance à Maîtrise d’Ouvrage

ANRU : Agence Nationale de la Rénovation Urbaine

CVM : Contrat de Ville Métropolitain

DDT : Direction Départementale des Territoires

DP : Directeur et directrices de projet Politique de la Ville

DPU : Direction du Pilotage Urbain

ENTPE : École de l’aménagement durable des territoires

ESS : Économie Sociale et Solidaire

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

QPV : Quartier Politique de la Ville

QVA : Quartiers en Veille Active

SPV : Service Politique de la Ville

TFE : Travail de Fin d’Études

INTRODUCTION

En septembre 2022, le ministre délégué chargé du logement et de la politique de la ville Olivier Klein a lancé la démarche « Quartiers Résilients ». Portée par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), elle a pour objectif d'améliorer la résilience des 453 projets de renouvellement urbain en cours sur le territoire. La résilience est ici entendue dans le sens de résilience territoriale, c'est-à-dire appliquée à un territoire et sa population dans l'ensemble. Pour l'ANRU, elle fait référence à des mesures de transitions écologique, économique et sociale pour lutter contre les vulnérabilités importantes des habitantes des quartiers prioritaires par la réduction des inégalités de développement socio-économique via la mixité fonctionnelle et de l'habitat, la rénovation des logements et le renforcement de la cohésion sociale. Les aides apportées par la démarche se traduisent donc d'un côté par une mise à disposition de webinaires, documentation, contacts et visites pour tous les sites sur ces thématiques et de l'autre par un accompagnement renforcé en ingénierie de 50 sites. Lors d'une première vague de sélections en avril, 25 sites ont été désignés par l'ANRU pour bénéficier de cet accompagnement dont le montant s'élève à plus de 250 millions d'euros. La deuxième vague de sélections a été annoncée pour cet été 2023.

L'ANRU est une agence de l'État qui pilote les actions en matière de politique de la ville à travers un Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) jusqu'en 2020 et un Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) à échéance 2030. Ces deux programmes s'appliquent dans les Quartiers Politiques de la Ville (QPV) qui sont des quartiers au périmètre défini avec précision par l'État selon les revenus de ses habitants et étant prioritaires pour recevoir des aides de l'ANRU. Il existe actuellement 1514 QPV en France. L'ANRU pilote également d'autres démarches de financements divers tels que « Quartiers Fertiles » ou « Quartiers Résilients » qui ont entre autres comme objectifs d'accélérer la prise en compte de la transition écologique dans le renouvellement urbain

Cette dernière démarche s'inscrit dans un phénomène global d'augmentation de l'utilisation du terme de résilience territoriale dans le discours institutionnel, notamment depuis la crise de la Covid. Ainsi, en 2021, la Métropole de Lyon a renommé tous ses services et documents liés au développement durable par Transition et Résilience. En pratique, la notion de résilience s'est rendue populaire après les attentats de 2001 et l'ouragan en Nouvelle-Orléans en 2005. Si le terme vient du domaine de la psychologie, il est étendu aux cindyniques, les sciences liées à l'étude et à la prévention des risques, dans les années 2000. Depuis le début du siècle, le domaine de la recherche s'est penché sur l'utilisation du terme par les pouvoirs publics.

Plus précisément, la résilience territoriale s'attache au domaine des risques. Elle s'applique à la diminution de la vulnérabilité des populations menacées par des catastrophes (prévention) aussi bien qu'à la reconstruction et à la redynamisation d'un territoire ayant subi une catastrophe. Lorsqu'un plan de résilience territorial est utilisé dans le sens de la prévention, il sert à traiter les vulnérabilités du territoire. Cela concerne aussi bien des vulnérabilités géographiques que socio-économiques. On étudie donc la structure de la population, sa place dans la ville, les services auxquels elle a accès ou encore sa proximité avec le risque, des facteurs présentant de fortes disparités entre les quartiers populaires et le reste du territoire. C'est pourquoi, dans ce contexte, on considère que les habitants des quartiers populaires sont plus vulnérables face aux risques.

Dans les politiques nationales ou territoriales liées à la résilience, les quartiers populaires ne sont pas directement visés. Ainsi, la littérature s'attache peu à étudier leur résilience. Les grands plans de résilience se déploient sur l'entièreté du territoire, avec une partie cohésion sociale ou lutte contre les inégalités qui concerne les actions envers les plus pauvres, sans évoquer spécifiquement les QPV.

Dans le cadre de mon stage au sein du service politique de la ville (SPV) de la Métropole de Lyon, j'ai accompagné la démarche « Quartiers Résilients » sur le QPV Minguettes-Clochettes (Vénissieux et Saint-Fons), choisi par l'ANRU notamment pour sa proximité avec les industries et les contraintes fortes matérialisées par le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la Vallée de la Chimie sur la partie Clochettes. En nous appuyant sur cette expérience, nous verrons donc dans une première partie la mise en place de la démarche « Quartiers Résilients » par le SPV de la Métropole de Lyon à travers son fonctionnement, puis nous analyserons plus généralement l'intégration de la résilience territoriale dans le renouvellement urbain.

MÉTHODOLOGIE

Différents outils ont été utilisés durant le stage pour répondre aux problématiques soulevées dans ce rapport.

En ce qui concerne la préparation du stage et de la note critique, je tiens un carnet de bord depuis les premiers entretiens de stage. Il me servait d'abord de calendrier et j'y notais mes idées de structures à contacter ainsi que les contacts que je récupérais. Depuis que le stage à Lyon est confirmé, il me sert à consigner les informations liées à la note critique (partie 2 du rapport). J'y inscris les documents utilisés dans la bibliographie, la description des grandes thématiques de mon stage et des idées de problématiques ou de sujets, ainsi que les remarques de mon tuteur école et des jurys intermédiaires. J'ai aussi un cahier de stage qui contient les informations opérationnelles liées au déroulement de mes missions : le suivi des réunions auxquelles je participe, la liste des tâches à effectuer et les résumés des conversations avec mes collègues. Ce cahier vient compléter les informations utiles au carnet de bord, ils sont complémentaires et me servent aussi bien pour le rapport de stage (partie 1 du rapport) que pour la note critique.

Sur mon ordinateur portable, je prends des notes des webinaires auxquels j'assiste et des documents que je lis. Avec ma tutrice de stage, nous avons mis au point une fiche de lecture évolutive pour résumer tous les documents lus durant la période d'observation. Ces fiches me servent aussi à la bibliographie du TFE. Les entretiens y sont également consignés et je me sers de l'outil Excel pour les analyser et obtenir des graphiques.

Pendant la première partie de mon stage j'ai mené des recherches bibliographiques sur les thématiques abordées dans le rapport. La Métropole de Lyon détient plusieurs dossiers qui résument sa stratégie en ce qui concerne la résilience, la transition écologique et l'aménagement. Ils sont disponibles sur internet et sur le réseau du service. L'ANRU met également à disposition des webinaires auxquels participent différents acteurs tels que le Cerema ou l'association France Ville Durable, ce qui multiplie encore les ressources. En ce qui concerne le reste des sources, j'ai regardé des reportages vidéo et des articles sur les quartiers populaires, qui se sont multipliés au moment des émeutes. Enfin, pour la bibliographie, j'ai principalement trouvé des ouvrages et articles sur Google Scholar et sur le site de la bibliothèque de l'ENTPE. J'ai également utilisé des ouvrages personnels.

Les observations participantes me permettent d'avoir la plus grande partie des informations. Dans la première phase de mon stage, j'ai assisté à des réunions avec ma tutrice en lien avec mes sujets de stage. Cela m'a permis de prendre la mesure de l'intégration de la transition écologique dans la Métropole de Lyon et également de comprendre le fonctionnement du SPV. Je continue d'assister à

des réunions à la Métropole et à Saint-Fons, où je note les informations qui me sont utiles pour mes missions. J'ai notamment assisté à un atelier sur les indicateurs d'évaluation de la direction et à une présentation du service politique de la ville par une agente à la communication interne. Les observations participantes ont également lieu lors des pauses où je peux discuter avec mes collègues ou les écouter parler de sujets concernant leurs missions ou l'organisation du service.

En ce qui concerne les entretiens, je fais des points réguliers avec ma tutrice à la Métropole pour cadrer le stage, avancer sur des sujets liés à mes missions ou répondre à mes questions. L'agente de développement à Saint-Fons se rend aussi disponible si j'ai besoin de précisions. J'ai également un point mensuel avec mon tuteur école pour avancer sur le rapport et discuter de ma place et de mes missions au sein de la Métropole. Enfin, mes collègues m'aident si j'ai des interrogations sur le fonctionnement de la Métropole ou des questions d'ordre technique.

De plus, l'axe choisi pour la démarche à Saint-Fons étant la résilience face aux risques technologiques, j'ai entrepris des recherches pour me renseigner sur la Vallée de la Chimie, les risques dont elle est la source et son Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) décrit dans le rapport. J'ai extrait de ce document toutes les contraintes appliquées aux Clochettes sur le périmètre du NPNRU et j'ai créé des documents visuels pour superposer les différents périmètres s'appliquant sur le quartier (NPNRU, QPV, PPRT, équipements, ...). Pour vérifier ces productions et obtenir des informations sur la gestion du PPRT par les collectivités, j'ai rencontré les référents Risques technologiques de la Direction Départementale des Territoires (DDT), de la Métropole et de Saint-Fons en entretien individuel. Ils m'ont donné les informations dont j'avais besoin ainsi que différents documents pouvant servir pour mes missions. J'ai également organisé quatre autres entretiens avec la responsable Sécuréno'v de la Métropole et la chargée de mission Habitat de Saint-Fons, avec le chef de projet bâtiment de Saint-Fons, avec le responsable urbanisme de la ville et avec un paysagiste municipal en charge notamment des espaces sportifs, dans le même but de préciser mes missions et d'obtenir des informations.

Enfin, j'ai mené une enquête dirigée composée de neuf entretiens avec 13 personnes travaillant pour la ville dans une structure d'accueil du public, dans l'objectif de diagnostiquer leur rapport au PPRT ainsi que leurs besoins. La grille d'entretien est présentée en annexe 2. Cette enquête me sert également à compléter mes réflexions sur la résilience face aux risques technologiques dans les quartiers populaires, dont les résultats, présentés à l'équipe du SPV de Saint-Fons ainsi qu'aux personnes interrogées, sont en annexe 1.

1. LA RÉSILIENCE TERRITORIALE APPLIQUÉE À LA POLITIQUE DE LA VILLE, L'EXEMPLE DE LA MÉTROPOLE DE LYON

La politique de la ville est une politique publique récente qui cherche à traiter les inégalités sociales entre les villes et leurs banlieues. Apparue dans les années 1970, elle n'a cessé d'évoluer et de se doter d'institutions et de programmes. Elle fait face à une société changeant rapidement et doit s'adapter aux contextes actuels. Les préoccupations environnementales sont donc naturellement apparues bien que n'étant pas prioritaires face à d'autres aspects des quartiers (précarité, sécurité, manque de structures de soin, ...). Comme nous l'avons évoqué en introduction, la notion de résilience s'est répandue dans le langage courant en complément de la transition écologique et la politique de la ville s'en est également emparé à travers la démarche « Quartiers Résilients ». Ainsi, nous nous demanderons dans quelle mesure la lutte contre les changements climatiques et les plans de transition écologique s'appliquent à la politique de la ville.

Pour apporter des précisions sur cette question, nous aborderons dans un premier temps la création de la politique de la ville et son organisation à la Métropole de Lyon ; puis nous analyserons l'apparition de préoccupations environnementales fortes au sein de la Métropole de Lyon et leur application dans le service politique de la ville ; enfin nous étudierons le passage à la résilience à travers l'atterrissage opérationnel de la démarche « Quartiers Résilients » à Saint-Fons.

1.1. La politique de la ville : de l'aménagement des banlieues à la convergence de l'urbanisme et de la cohésion sociale, le cas de la Métropole de Lyon

1.1.1. La politique de la ville, une politique publique particulière

La politique de la ville est un domaine particulier des politiques publiques qui concerne les quartiers précaires. Elle se définit en complément des politiques de droit commun, soit toutes les politiques publiques autres que la politique de la ville. Lancée à la fin des années 1970, elle a pour but de réduire les inégalités et d'améliorer le cadre de vie dans les banlieues (Epstein et Kirszbaum, 2019). Sa position est ambiguë : elle a été créée pour disparaître une fois sa mission de réforme des quartiers réalisée avec un objectif différent en fonction du bord politique des ministres concernées, plus axée sur l'aspect sécuritaire pour les gouvernements de droite et sur l'aspect social pour les gouvernements de gauche. Cependant, elle perdure depuis plus de 40 ans. Vivement critiquée, elle tend à disparaître des discours officiels et des mesures étatiques, comme le montrent le rejet du rapport Borloo en 2018 et la diminution progressive de son budget depuis 2009. La politique de la ville est également très

liée au contexte local, c'est pourquoi elle est contractualisée à l'échelle de chaque territoire par les Contrats de Ville. Sa prise en main est donc différente en fonction des territoires. À la Métropole de Lyon, elle est mise en avant : un service lui est dédié, avec des délégations sur le territoire. Le magazine interne a même consacré un numéro spécial à la politique de la ville en juin 2023.

A ses débuts, la gouvernance de la politique de la ville était complexe, notamment à cause de la multiplicité des acteurs associés (État, collectivités, bailleurs sociaux, entreprises, associations, société civile), les villes avaient donc du mal à s'en emparer. C'est pourquoi, en 2003, le ministre délégué à la Ville Jean-Louis Borloo fonde l'ANRU afin de faciliter le financement de la rénovation urbaine. L'agence porte entre 2004 et 2020 le PNRU financé par l'État et le 1% patronal, versé à l'organisme Action logement par les entreprises privées et agricoles de plus de 50 salariés¹. Le projet est ambitieux car il concerne 8% de la population française. Il est cependant très axé sur l'aménagement et la rénovation des logements, son successeur le NPNRU, voté en 2014 à échéance 2030, renoue donc avec l'aspect social de la politique de la ville (Slimani, 2015) pour permettre une politique efficace et répondre aux différents enjeux que présentent ces quartiers. En 2014 sont également créés les QPV, des territoires déterminés par le revenu de ses habitants sur lesquels s'appliquent des programmes particuliers pour lutter contre les inégalités socio-économiques qui les caractérisent². Ce sont ces quartiers qui peuvent bénéficier des programmes de renouvellement urbain et sur lesquels s'applique la politique de la ville. Il existe également des Quartiers en Veille Active (QVA), d'anciens quartiers prioritaires ne remplissant plus les critères des QPV après la réforme de 2014 mais sur lesquels les collectivités peuvent encore agir. La Métropole de Lyon aide également ses QVA par des financements similaires à ceux des autres quartiers prioritaires en les regroupant sous la formulation quartiers populaires, ce qui n'est pas le cas de toutes les collectivités.

Cependant, les politiques sociales sont les premières à subir les coupes budgétaires dues aux crises économiques successives (Mhamdi, 2023). Ainsi, en 2009, le gouvernement vote une loi supprimant l'engagement financier de l'État envers l'ANRU. Les subventions chutent et peinent à atteindre 10% du budget du programme. Ce sont donc les entreprises qui participent à la majorité du financement du PNRU via le 1% patronal, fonctionnement renouvelé pour le NPNRU. En outre, le NPNRU, voté

¹ Action Logement. (s. d.). *Qu'est-ce que le 1% patronal ?*. <https://www.actionlogement.fr/guides/trouver-un-logement/1-patronal-logement>

² INSEE. (2022, 19 mai). *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2114#:~:text=Les%20quartiers%20prioritaires%20de%20la,urbaine%20du%2021%20f%C3%A9vrier%202014.>

en 2014, n'a été appliqué qu'à partir de 2018 à cause d'un manque d'appui politique. Ce désengagement de l'État est justifié par une forte responsabilisation des habitants, accusés de ne pas se mobiliser pour leurs quartiers par désintérêt de la vie citoyenne ou par manque d'assimilation à la vie du pays. La politique de la ville est petit à petit vidée de sa substance et l'apport social de l'État diminue, ce qui amène le développement des réseaux de solidarité et des associations. Les médiateurs et acteurs sociaux disparaissent, l'encadrement des jeunes est réduit et on observe une politique de répression plutôt qu'un accompagnement économique et social (Saqué, 2023). Ce désintéressement de l'État face aux quartiers populaires est donc l'une des causes des émeutes de cette année, malgré les discours repris dans les médias qui voudraient que ces quartiers croulent sous l'argent public. Différentes solutions ont été proposées pour aider les habitants des quartiers populaires, notamment celles du rapport Borloo réalisé en collaboration avec 200 maires de communes populaires qui a été rejeté par le gouvernement. La politique de la ville attend donc une aide plus conséquente de la part de l'État pour résoudre les enjeux systémiques de précarité et discrimination présents dans les quartiers populaires. L'institut Montaigne démontre ainsi dans un rapport de 2020 (El Karoui, 2020) que la sous-dotation d'investissement public, c'est-à-dire le manque de subventions nécessaires pour mener des programmes cohérents, sur les sujets de l'éducation, l'Intérieur et la Justice pour les quartiers pauvres se compte à près de 1 milliard d'euros. Cela concerne seulement trois domaines du droit commun, on peut imaginer que ce chiffre est plus élevé en prenant en compte l'entièreté des domaines de compétence de l'État. Le cliché de quartiers recevant trop d'argent public reste pourtant tenace (Mhamdi, 2023), de même que l'opposition forte avec une France périphérique rurale qui serait abandonnée à leur profit (Epstein et Kirszbaum, 2019). Cette vision binaire ne permet pas de résoudre les problématiques des territoires et il faudrait avancer de front sur les deux sujets au lieu de les opposer.

La vision initiale de la politique de la ville est également problématique. Elle a été conçue comme une politique éphémère, ce qui n'est pas forcément en accord avec la réalité comme le relève une agente du SPV métropolitain : « *Les QPV servent de transition dans un parcours résidentiel : des ménages précaires viennent y habiter et ils s'en vont dès qu'ils ont plus de moyens pour aller dans des logements plus qualitatifs ou dans des quartiers plus centraux.* » Les dispositifs de la politique de la ville servent donc ensuite aux nouveaux ménages précaires qui s'installent et cetera. Cette politique publique n'est donc pas amenée à disparaître, de même que la précarité qu'elle traite. De plus, selon le directeur du pilotage urbain, « *le droit commun agit sur les quartiers, la politique de la ville devrait servir de coordinatrice pour s'assurer de l'application des politiques publiques sur ces territoires* ». La politique de la ville ne devrait donc pas être vue comme une politique publique à part entière mais comme une coordinatrice. En outre, les échecs successifs pointés dans les quartiers populaires pourraient plutôt être attribués à l'éducation nationale ou aux finances par exemple, plutôt

qu'à la politique de la ville, comme le montre le manque d'investissement élevé de la part du droit commun (El Karoui, 2020). Ces visions provenant de l'intérieur permettent de comprendre la place ambiguë des agents de la politique de la ville qui doivent répondre à des enjeux de taille sans soutien de la part de l'État. Comme on l'a vu avec les émeutes de juillet, les tensions dans les quartiers populaires sont multifactorielles et nécessiteraient une coopération entre toutes les échelles et un temps long pour être apaisées.

1.1.2. Un Métropole engagée dans la Politique de la Ville

Dans le cadre du nouveau Contrat de Ville qui sera effectif entre 2024 et 2030, les différents enjeux des quartiers populaires seront mis en avant par les collectivités. Pour avoir une meilleure vision des préoccupations de ses habitants, le vice-président à l'habitat, au logement social et à la politique de la ville de la Métropole de Lyon, Renaud Payre, a commandé Les Assises des Quartiers Populaires. Se déroulant de février à début avril 2023, elles étaient composées de huit ateliers participatifs et d'une journée de restitution. Ce type d'exercice sert à communiquer aux habitant.e.s et acteur.ice.s des QPV la volonté forte de prise en charge de l'amélioration de leur cadre de vie ainsi qu'à intégrer leurs ressentis et propositions dans le Contrat de Ville. Les thématiques de l'alimentation et de la gestion des déchets, faisant partie des préoccupations écologiques, ont été relevées comme étant, entre autres, des enjeux importants qui pourraient devenir des axes forts du Contrat de Ville. Ces assises sont particulières à la Métropole de Lyon : les autres collectivités concernées par la rédaction du contrat de ville n'ont pas forcément mis en place un dispositif de concertation citoyenne aussi lourd. On observe donc une volonté forte d'associer les habitants à la transformation de leurs quartiers ainsi qu'une appétence pour les questions de transition écologique et solidaire à intégrer au sein des politiques publiques métropolitaines en plus des problématiques de précarité et de sécurité.

La Métropole de Lyon comprend un service politique de la ville intégré à la Direction du Pilotage Urbain (DPU). Il est composé de six agentes à la Métropole et de plusieurs directeurs de projet (DP) territorialisés et co-contractualisés avec la Métropole et les communes dans lesquelles ils se trouvent. Ce service agit sur 37 QPV et 29 QVA (cf. Fig. 1) répartis en majorité à l'est du territoire. Actuellement, la direction est en cours de réorganisation avec pour objectifs notamment de décharger les DP et de changer de nom. La présence des DP dans les communes renforce le lien entre la Métropole et l'échelle locale en matière de politique de la ville. Les villes peuvent intégrer leurs besoins aux volontés de la Métropole grâce au lien entre les deux entités.

Les villes ont également un SPV supervisé par les DP. En fonction des mairies, ces services sont composés de plus ou moins d'agents chargés de thématiques diverses. Par exemple, dans la ville de Saint-Fons, le SPV est composé de deux chargées de renouvellement urbain qui travaillent chacune

sur un territoire différent, un chargé de développement social et un chargé de veille territoriale (sur le terrain). Le SPV dépend de la direction de l'urbanisme, la DP a donc un double management de la part de la ville et la Métropole, ce qui peut complexifier ses tâches.

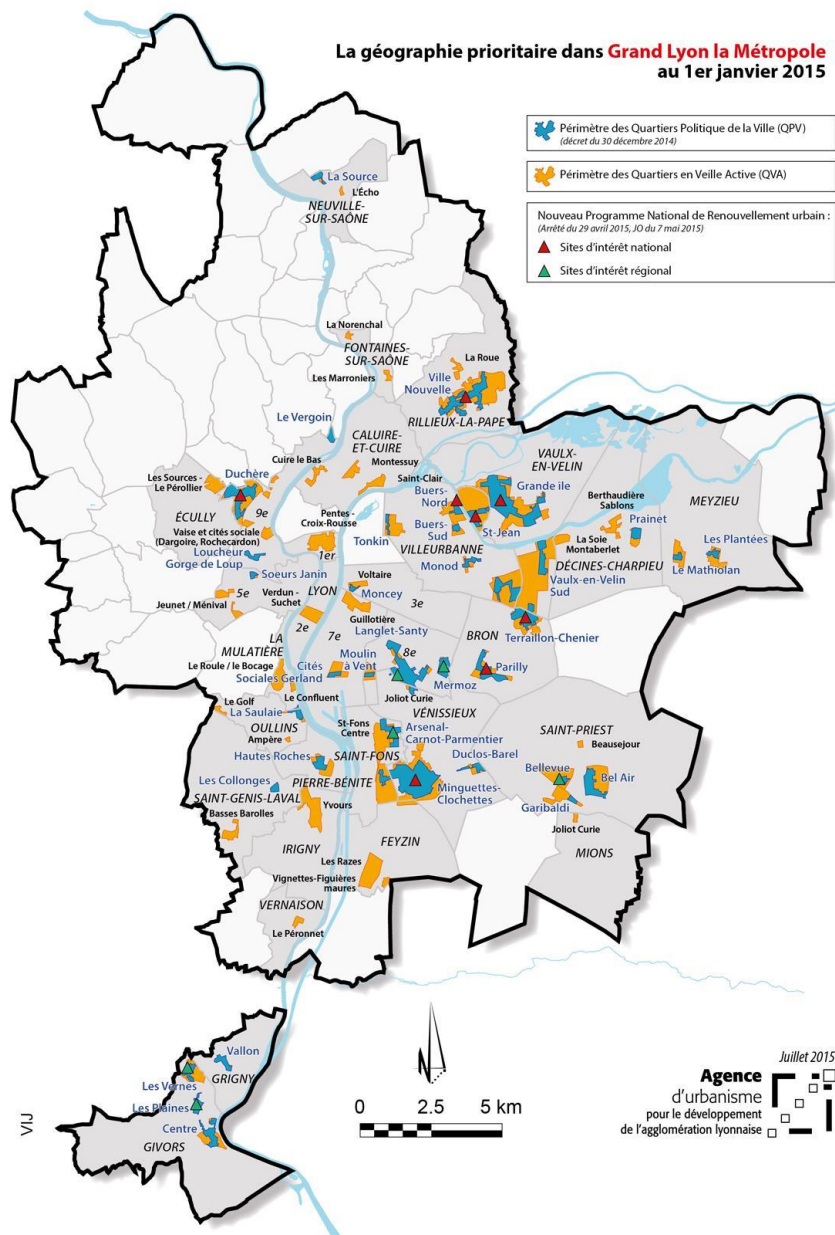


Figure 1 : Cartographie des QPV dans la Métropole de Lyon (Métropole de Lyon, 2015)

Les projets de renouvellement urbain ou NPNRU sont financés en majeure partie par l'ANRU qui travaille donc en partenariat avec la collectivité. Dans le Rhône, elle est représentée par la préfète et la sous-préfète chargée de la politique de la ville, qui coordonne l'action des chargés de mission territoriale basés à la DDT qui se partagent le territoire de la Métropole de Lyon en zones comprenant plusieurs QPV. Ces chargés de projets veillent au bon avancement du NPNRU en participant aux comités de pilotage ou aux groupes techniques pour s'assurer que les financements ANRU sont bien

utilisés. Cela génère un travail important de rapports de la part des DP qui doivent composer avec des calendriers très serrés imposés par l'État qui ne correspondent pas toujours aux réalités des chantiers. En effet, dans les projets de renouvellement urbain, la difficulté est d'utiliser l'entièreté des subventions accordées dans les temps impartis. Cela arrive qu'un projet soit trop en retard dans son exécution et ne voit jamais le jour à cause de l'annulation de la subvention ANRU.

Les rapports entre les DP et l'ANRU peuvent donc être sources de conflits. L'agence est une importante machine administrative éloignée des réalités du terrain ce qui complexifie la gestion des projets. Ses financements étant limités, elle doit aussi les gérer de manière réfléchie pour éviter l'annulation de subventions qui ne seront pas utilisées, ce qui est également source de stress pour les chargées de missions territoriales. Enfin, les rapports entre la Métropole et l'État à travers la sous-préfète sont également conflictuels dans les sujets où les compétences se chevauchent. L'État n'a plus beaucoup de compétences, ses représentants sont donc exigeants sur les sujets sur lesquels ils peuvent influencer et cela s'est beaucoup ressenti notamment dans la définition de la nouvelle géographie prioritaire. Malgré ces conflits et la complexité administrative que représente l'ANRU, chaque partie fait de son mieux pour permettre un arrangement et une bonne collaboration pour faire avancer au mieux les projets du NPNRU.

Ainsi, bien que ne bénéficiant pas d'un appui important de l'État, la Métropole de Lyon s'implique dans la politique de la ville en renforçant sa présence sur les territoires et en restant proche des habitants tout en travaillant de concert avec l'ANRU sur les programmes de renouvellement urbain.

1.2. La transition écologique de la politique de la ville au sein de la Métropole de Lyon

1.2.1. Une Métropole écologiste impliquée dans les enjeux environnementaux

Depuis les élections métropolitaines de 2020, le conseil métropolitain est présidé par Bruno Bernard du parti Europe Écologie Les Verts. Cette nouvelle couleur politique faisant suite au mandat de Gérard Collomb (Parti Socialiste / La République en Marche) a influencé la distribution du budget et les missions des différentes vice-présidentes : une attention particulière est notamment accordée à la transition écologique et solidaire par la création de directions axées sur ces thématiques. Elle apparaît également dans les différents dossiers de la Métropole en remplacement du développement durable. On la retrouve dans les financements du Plan d'Accompagnement à la Transition et à la Résilience, ancien Plan d'Éducation au Développement Durable, servant à quantifier et distribuer les subventions pour des activités promouvant la transition écologique. Le Club Développement Durable a également changé de nom en 2021 pour devenir le Club Transitions et Résilience, un réseau accessible aux

communes de la Métropole pour se rencontrer et échanger sur les thématiques de l'écologie. Enfin, la Métropole a renommé le Rapport Transition et Résilience, un rapport annuel pour l'État servant à justifier la situation interne et territoriale en matière de développement durable³.

La notion de transition écologique est associée au concept de résilience, apparu dans le discours politique après la crise de la Covid. Pour la Métropole, il s'agit d'adapter le territoire pour qu'il résiste aux crises futures engendrées par le changement climatique (réchauffement climatique, augmentation de l'intensité et de la fréquence des risques naturels, effondrement de la biodiversité, ...) et aux crises d'autres types (démocratique, matières premières, industrielles et technologiques, accès aux ressources, ...) en accentuant les politiques de transition écologique et en améliorant les moyens d'action⁴. Elle a commandé le rapport « Vers une Métropole résiliente »⁵ qui comprend un benchmark et des pistes de définition de l'action de la Métropole par rapport à la résilience du territoire. Différentes conclusions sur la posture de la collectivité ont été proposées, relayées par les différents réseaux et plans décrits plus haut. Elle souhaite s'impliquer dans l'accompagnement des communes et des acteurs du territoire en mettant à disposition des outils et un réseau et en alliant les thématiques écologiques à une politique sociale importante.

L'importance donnée aux thématiques écologiques se traduit également par des projets concrets de grande envergure, comme le déploiement de bornes à compost sur le territoire, la mise en place des Voies Lyonnaises, un réseau cyclable reliant les communes de la Métropole, ou un investissement sans précédent dans les transports en commun traduit notamment par le renforcement du réseau de tramway. La volonté est de toucher l'entièreté du territoire sans se concentrer seulement sur la centralité représentée par les villes de Lyon et Villeurbanne.

Les mesures écologiques ne font pas toutes l'unanimité dans les discussions du service, les priorités du nouvel exécutif ayant totalement changé. L'une des agentes du SPV a remarqué que « *construire des pistes cyclables et planter des arbres c'est bien mais il faut penser aux autres domaines comme la qualité de travail ou le patrimoine* ». La discussion portait en effet sur l'instauration de la semaine de quatre jours, assez discutée car prévue sans baisse du temps de travail donc avec une incidence moindre sur l'environnement. Selon l'agente, la mesure de la Métropole n'irait pas assez loin donc n'aura pas une réelle influence. De même, la référence au patrimoine vient de l'abandon du projet de la colline de Fourvière, qui devait être réhabilitée avec un cheminement touristique, une amélioration

³ France Ville Durable. (2022). *Rapport transition et résilience 2022*. <https://francevilledurable.fr/outils/rapport-transition-et-resilience-2022/>

⁴ Métropole de Lyon. (2021). *Vers une Métropole résiliente*.

⁵ *Ibid.*

de l'habitat et une mise en valeur de l'architecture. Porté pendant une année par l'ancien exécutif, le projet a été abandonné par l'équipe de Bruno Bernard. Le projet écologique le plus contesté est l'instauration d'une Zone à Faibles Émissions, provenant d'une obligation nationale visant à faire disparaître les véhicules individuels trop polluants des grandes agglomérations d'ici 2025⁶. Le classement imposé aux véhicules, illustré par les vignettes Crit'Air, est en effet jugé injuste pour les populations les moins aisées qui ne peuvent pas se racheter un nouveau véhicule malgré les aides en place.

1.2.2. Les populations précaires plus sensibles aux enjeux de la transition écologique

Les quartiers populaires sont en effet les plus vulnérables face aux changements climatiques, notamment par la faible qualité de l'isolation des logements ou le manque d'espaces verts. Ces deux aspects d'aménagement ont été mis en avant par la crise de la Covid et ses confinements, renforçant la volonté de réhabilitation en accord avec la transition écologique. Ainsi, de nombreux liens sont faits entre les deux thématiques au sein du SPV, notamment par la chargée de mission allouée à la transition écologique et à la participation citoyenne. Elle effectue un travail de lobbying auprès des directions de droits commun pour qu'elles adaptent leurs politiques publiques au contexte particulier des quartiers populaires. En se basant sur les retours des Assises des Quartiers Populaires, elle a approché les directions des déchets et de l'alimentation pour faire émerger des idées concernant ces thématiques au sein des quartiers populaires et réfléchir à la manière d'intégrer leurs enjeux aux grands plans mis en place comme, le Projet Alimentaire du Territoire Lyonnais visant à relocaliser et diversifier l'offre alimentaire. À la suite de ces rencontres, des recherches thématiques ont été menées avec les ressources à disposition (Métropole, ANRU, Cerema, ...) pour mettre en avant les initiatives existantes et les projets possibles à intégrer au Contrat de Ville. De même, l'agence d'urbanisme affiliée à la Métropole a été approchée pour réaliser une étude sur les quartiers populaires avec son Observatoire Métropolitain des Transition et de la Résilience, ce qui permettra d'alimenter les réflexions en ce sens. Enfin, la direction des mobilités a décidé de mettre en œuvre une étude des mobilités sur les QPV de la Métropole pour adapter leur offre et leurs services aux habitudes des habitants.

Dans ce cadre, le SPV a souhaité recevoir une stagiaire pour renforcer la réflexion autour de la transition écologique et de la résilience dans les quartiers populaires. Il comprend deux volets, l'un

⁶ Direction de l'information légale et administrative. (2023, 11 août). Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : 11 métropoles concernées en 2023. <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14587>

opérationnel sur site, l'autre en appui à la gouvernance et à l'analyse à l'échelle de l'agglomération. Plus en détail, le premier volet est un appui à la direction de projet de la ville de Saint-Fons dans la définition des orientations contre la précarité énergétique et la valorisation des démarches engagées en matière de transition écologique et de résilience. Cette mission prend place dans le cadre de la démarche « Quartiers Résilients » décrite en introduction. Le quartier des Clochettes, à Saint-Fons, est lauréat de la démarche. Je travaille donc en partie en mairie, avec l'équipe projet, pour dimensionner les opérations nécessitant un accompagnement en ingénierie ou financement de l'ANRU. Le deuxième volet, plus général, est un appui au SPV à la réflexion sur la transition et la résilience dans les quartiers populaires décrite ci-dessus. Le Métropole de Lyon souhaite en effet appuyer la transition écologique dans les QPV, il faut donc définir sa traduction de manière opérationnelle. Depuis la nomination du quartier des Clochettes au dispositif « Quartiers Résilients » (27 avril 2023), cet aspect du stage est laissé de côté. Ainsi, mon stage s'est concentré sur les Clochettes en collaboration avec l'équipe politique de la ville de Saint-Fons, notamment avec la directrice de projet et la chargée de mission renouvellement urbain sur les Clochettes.

Toutes ces études participent à l'intégration des quartiers populaires dans la stratégie globale de transition écologique et de résilience portée par une métropole verte, thématiques qui seront portées dans le Contrat de Ville Métropolitain pour contractualiser cet engagement au niveau national. En outre, les habitants des quartiers populaires étant considérés comme très vulnérables face au changement climatique, l'objectif de la politique de la ville est d'agir sur leurs vulnérabilités en partenariat avec l'État et les directions de droit commun pour améliorer la situation de sa population. Ces objectifs sont mis en avant et portés activement par le SPV de la Métropole de Lyon, notamment grâce à une volonté politique forte à tendance écologiste.

1.3. Le passage à la résilience des quartiers populaires : quand l'État s'en mêle

1.3.1. L'intégration de la Métropole à la démarche « Quartiers Résilients »

En ce qui concerne l'engagement de l'État envers la transition écologique dans les quartiers populaires, l'ANRU a mis en place les programmes « Quartiers Fertiles » et « Quartiers Résilients ». Le premier accompagne les projets d'agriculture urbaine pour favoriser la cohésion sociale autour de l'alimentation et la nature en ville. Le second propose un accompagnement des programmes de renouvellement urbain pour améliorer leur résilience face au changement climatique et aux risques en présence dans les quartiers concernés, en appuyant l'aspect de cohésion sociale. Comme expliqué en introduction, le programme se décompose en deux parties, une mise à disposition de ressources

pour tous les QPV et un accompagnement renforcé de 50 projets de renouvellement urbain en proposant une Assistance à Maîtrise d’Ouvrage (AMO) spécifique sur des opérations fléchées.

Forte de son ambition écologique, la Métropole de Lyon souhaitait proposer le quartier Bellevue de Saint-Priest pour candidater à la démarche « Quartiers Résilients » lors de son annonce. Cependant, l’ANRU a sélectionné de son côté les quartiers pouvant présenter une candidature pour l’accompagnement renforcé. C’est donc le QPV Minguettes-Clochettes (cf. Fig. 2) qui a été choisi entre autres pour sa grande exposition aux risques technologiques provoqués par la Vallée de la Chimie, un corridor industriel au sud de Lyon spécialisé dans l’industrie chimique. Le QPV choisi est composé du quartier des Minguettes à Vénissieux et de celui des Clochettes à Saint-Fons. Une grande partie de la ville de Saint-Fons est occupée par les industries, c’est pourquoi la résilience face aux risques technologiques a été mise en avant par l’État.

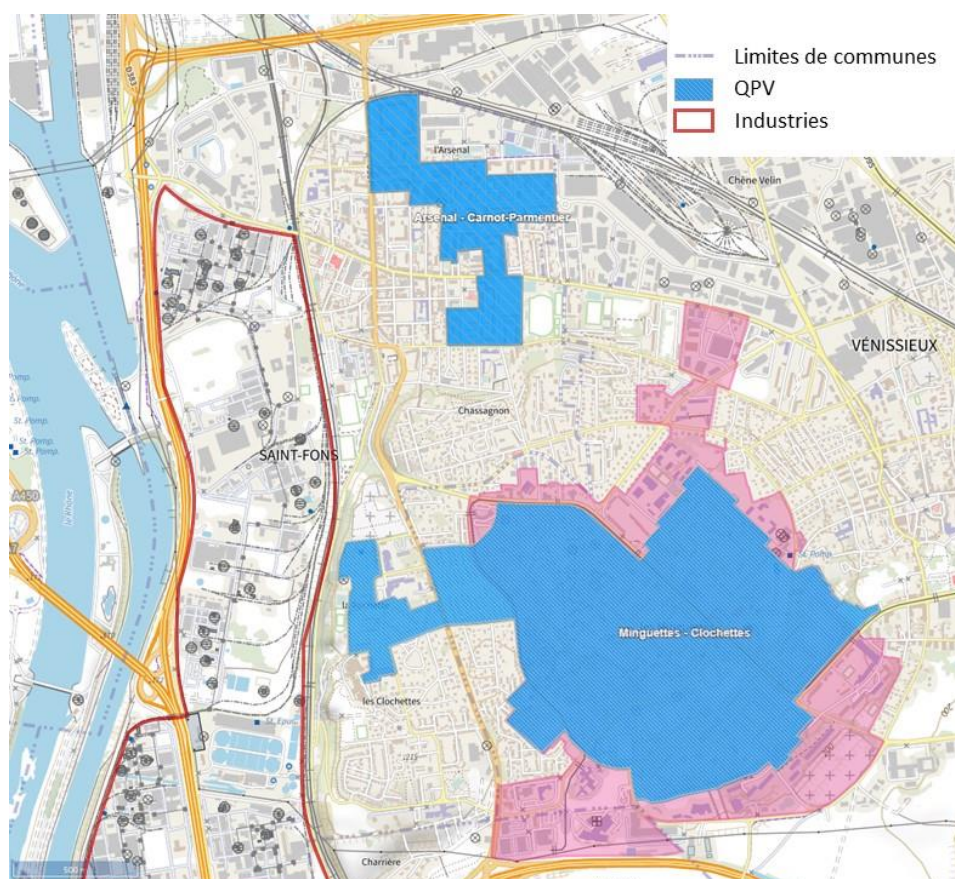


Figure 2 : Situation du QPV Minguettes-Clochettes
(Fond de carte : SIG Ville ; Modifications personnelles)

Le quartier des Clochettes est situé sur une balme, c’est-à-dire un talus, les industries et le centre-ville de Saint-Fons se trouvent au pied de cette balme. C’est donc sur ce quartier que s’applique le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) qui régleme l’urbanisme ainsi que le bâti

existant et futur pour protéger la population des catastrophes industrielles. La présence des industries est prégnante par la vue qu'elles imposent notamment depuis le parc Victor Basch (cf. Fig. 3), seul espace vert des Clochettes qui surplombe la balme, ainsi que par les nuisances olfactives engendrées, l'entrée de la ville étant régulièrement parfumée de vanille ou d'odeurs provenant de la station d'épuration en fonction du vent et des productions. La commune est donc marquée par le tissu industriel adjacent.



*Figure 3 : Vue sur la Vallée de la Chimie depuis le parc Victor Basch
(Photo personnelle)*

1.3.2. Les Clochettes, un territoire vulnérable face aux risques technologiques

À la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, le gouvernement français a mis en place les PPRT pour réduire le risque d'accident industriel. Ils concernent les sites classés Seveso, des sites industriels représentant un risque d'accident important déterminé à l'échelle européenne. La Vallée de la Chimie est composée de dix sites Seveso seuil haut répartis sur 14 communes et fait l'objet du PPRT le plus étendu de France. Approuvé en 2016, il a été élaboré sur un temps très long par l'État en collaboration avec les communes concernées et les industriels. Le PPRT prend en compte dans un premier temps la diminution des risques à la source, en imposant des mesures aux industriels, puis établit une liste de règles d'urbanisme particulières pour protéger les habitants à proximité des usines. Il est donc associé au Plan Local d'Urbanisme. Le PPRT de la Vallée de la Chimie comporte un zonage riche qui permet d'intégrer le développement local et les intérêts des habitants dans un objectif de maintien de l'activité industrielle. Ainsi, aux Clochettes, on décompte neuf zones différentes plus ou moins exposées.

Le risque principal sur les Clochettes est l'émanation toxique, notamment d'un nuage de chlore. La zone rouge (cf. Fig. 4) est donc logiquement la face de la balme la plus proche des usines. Elle contient

également le parc Victor Basch, l'espace vert le plus important de la ville. La majeure partie du quartier, où se trouvent les équipements municipaux, est concernée par la zone bleu foncé B, qui présente une exposition importante aux risques. On y trouve notamment le centre Léon Blum, un établissement municipal contenant le Centre d'Arts Plastiques, l'école de musique, la médiathèque, le centre de formation de la Métropole, une crèche et il accueillera le centre social dans le cadre de sa rénovation inscrite au NPNRU. Le collège Alain, seul collège de la ville, ainsi que le groupe scolaire M3E et le gymnase se trouvent également en zone B. Enfin, la place des Palabres, faisant office de centre de quartier, et les grandes copropriétés sont situées en zone B. Ainsi, la majorité de la vie des Clochettes est concernée par les industries et fait l'objet d'un règlement strict, c'est pourquoi l'ANRU a choisi ce QPV pour sa démarche « Quartiers Résilients ». L'objectif global est d'instaurer une réelle résilience face aux risques technologiques tout en agissant sur les enjeux du quartier.

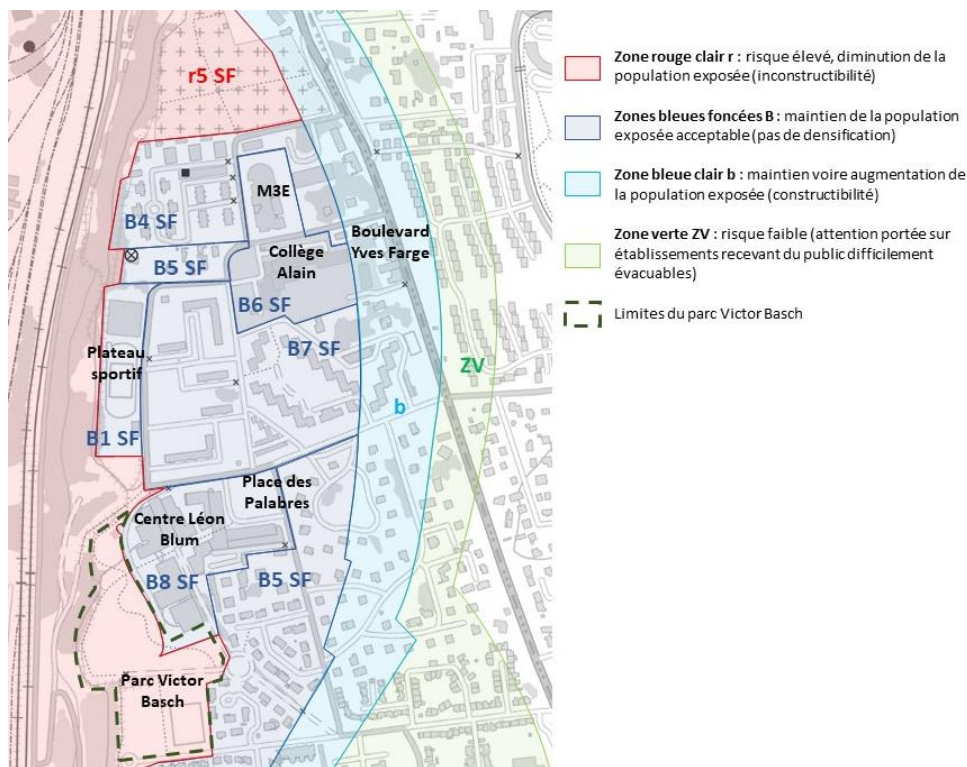


Figure 4 : Zonage du PPRT sur le quartier des Clochettes
(Fond de plan : Géoportail ; Modifications personnelles)

La note d'intention écrite en collaboration entre la Métropole et la ville comprenait quatre opérations pressenties pour bénéficier de l'accompagnement renforcé. Ces opérations ont été choisies suite à l'analyse des vulnérabilités du quartier des Clochettes. Tout d'abord, le QPV est considéré comme la première poche de précarité de la Métropole et les Clochettes sont isolées du reste du territoire par sa situation en hauteur de balme et un manque d'infrastructures de transport. L'attractivité économique

de la Vallée de la Chimie ne bénéficie pas aux habitants qui n’y travaillent pas, elle est donc seulement source de contrainte. En outre, les espaces publics sont faiblement utilisés car le quartier est composé majoritairement de résidences et copropriétés autonomes. En ce qui concerne les équipements, il reste peu de commerces dans le quartier et les structures culturelles municipales présentent une faible fréquentation. Enfin, le seul collège de la commune se trouve sur le quartier et souffre d’un évitement scolaire important qui sera renforcé par la construction d’un nouveau collège aux Minguettes. Ainsi, les opérations décrites ci-dessous serviront à renforcer la résilience face aux risques technologiques, au développement d’équipements attractifs et sécurisés, au renforcement de l’attractivité scolaire et à l’amélioration de la desserte du quartier en modes actifs.

Les deux premières opérations concernent une démarche de parc hors les grilles initiée en 2021 par une charte définissant ses concepts : relier le parc Victor Basch aux Clochettes, le parc des Minguettes et les Grandes Terres de Feyzin au sud par la végétalisation des espaces publics ou privés pour que toutes les rues fassent office de parc. La charte n’a pas été signée car le nom de la démarche était source de débats, le projet est donc au point mort. Cependant, il figure dans le plan de subventions du NPNRU, il est donc intéressant de relancer la démarche en faisant valoir son apport à la résilience face au changement climatique ainsi que sa place dans les Clochettes donc sur le périmètre PPRT. Une AMO pourrait donc définir des segments clefs de la démarche pour lancer des opérations tout en garantissant une collaboration entre Saint-Fons et Vénissieux pour mener à bien ce projet intercommunal. Cette démarche participe également à la résilience du quartier par la mise en valeur des équipements publics à proximité du tracé du projet, qui ferait écho à la volonté d’animer le quartier des Clochettes en amenant les habitants dans les événements et structures d’accueil. Une autre AMO serait fléchée sur la révision du financement du projet.

La troisième opération fléchée concerne l’animation du quartier et la cohésion sociale dans le cadre de la réhabilitation de l’espace Léon Blum. Le quartier des Clochettes est séparé géographiquement du centre donc ses habitants ne se rendent pas souvent dans le bas de la ville. Le PPRT est aussi très contraignant et empêche la création de nouveaux rassemblements publics ou associatifs après 2016. Enfin, le dispositif Sécuréno’v proposant la prise en charge totale des travaux de mise en sécurité des logements face aux risques technologiques n’est pas sollicité. Au 1^{er} juin 2023, seulement 15% des logements concernés à Saint-Fons avaient réalisé des travaux contre 43% à Feyzin ou 25% à Pierre-Bénite par exemple. Ce dispositif est financé en majorité par les impôts, les industries, la Métropole de Lyon et la Région Auvergne-Rhône-Alpes, et il est porté par la Métropole. Il existe donc une fracture entre la réalité des risques technologiques et la vie du quartier, ce qui a été mis en lumière par des entretiens menés auprès de 13 agentes de la commune s’occupant d’animations et d’événements sur le quartier (cf. Annexe 1). Il en est ressorti que la culture du risque est en effet inexistante au sein de la mairie, les agents ne sachant pas comment se mettre à l’abri dans la majorité

des cas. La culture du risque désigne ici une connaissance partagée par les acteurs d'un territoire des risques encourus sur celui-ci pour qu'ils aient la « *capacité de se préparer et d'agir en conséquence* »⁷. Le PPRT est donc contraignant pour l'organisation d'événements et d'animation sur le quartier notamment parce qu'il impose la réduction de la fréquentation du quartier. En outre, l'État (représenté par la DDT) demande qu'un important travail de sécurisation soit mené, avec une augmentation du nombre de logements mis en sécurité et la construction de salles de confinement dans les équipements municipaux et métropolitains, avant que de nouveaux projets d'envergure voient le jour. Cela représente peu d'efforts mais ils sont nécessaires pour faire avancer le projet de la commune. En effet, les salles de confinement sont rapides à mettre en place car les Clochettes sont seulement concernées par le risque toxique. Il faut choisir une salle présentant un minimum d'ouverture et qui n'est en préférence pas orientée vers les industries et procéder à l'obstruction des fuites d'aération dans les plinthes, les boîtiers électriques, le sol et les portes ainsi qu'à l'installation d'un système bloquant pour la ventilation. L'appui à la démarche Sécuréno'v représente surtout un enjeu de communication avec les copropriétés et les propriétaires pour leur faire comprendre l'importance de ces travaux légers et les difficultés de revente engendrées. Une AMO pourrait donc être utile pour mettre au point un plan de résilience face aux risques technologiques avec une forte sensibilisation de la population et des agents. Enfin, un autre frein à l'inscription à Sécuréno'v est l'avance à fournir avant travaux, remboursée par la suite, qui est trop lourde pour certains ménages. Des aides pourraient être trouvées pour aider les plus précaires, notamment de la part de la commune. La dernière opération concerne le gymnase du COSEC : situé en zone à risques importants, le PPRT demande sa destruction avant 2026. Ce gymnase sert au collège et au groupe scolaire du quartier ainsi qu'aux associations, la commune veut donc éviter une rupture d'utilisation. Il s'agit donc de reconstruire un gymnase sécurisé en zone de moindre risque et à proximité du collège, avec un bâtiment présentant des ambitions énergétiques importantes. Le nouvel équipement sportif sera situé en entrée de quartier, il sera donc la nouvelle vitrine des Clochettes. C'est pourquoi la qualité du bâtiment représente un enjeu important.

Ces quatre opérations ont été fléchés par le SPV en raison de leurs apports aux enjeux décrits plus haut : l'attractivité des équipements de la commune et la lutte contre l'évitement scolaire, l'instauration d'une culture du risque face aux industries et le désenclavement du quartier par les mobilités douces. La commune ne pouvant pas supporter le coût de ces opérations d'aménagement, la démarche « Quartiers Résilients » l'aide à mettre en place une amélioration du renouvellement

⁷ Cerema. (2022). *Culture du risque : Les clés pour mieux impliquer les populations*.
<https://publications.cerema.fr/webdcdc/les-essentiels/culture-risques/>

urbain prévu en allant dans le sens de la transition écologique et de la résilience face aux effets des changements climatiques et aux risques industriels.

1.3.3. La préparation à l'accompagnement de « Quartiers Résilients » aux Clochettes

Entre la candidature et la notification des quartiers retenus, l'objectif était d'appréhender la notion de résilience et les ressources mises à disposition par l'ANRU. Des webconférences à propos de thématiques relatives au NPNRU ou pendant lesquelles différents partenaires présentent des ressources sur la résilience ont été diffusées sur le site de l'ANRU. D'autres structures mettent également à disposition des documents sur le sujet comme l'ADEME ou le Cerema.

Dès que le QPV Minguettes-Clochettes a été annoncé comme lauréat, des cahiers des charges pilotes ont été amorcés pour demander une aide en ingénierie sur les projets inscrits lors de la candidature. Le premier sur la démarche de parc hors les grilles est réfléchi en coopération avec les DP de Saint-Fons et Vénissieux et coordonné par la chargée de mission TE du SPV métropolitain. Le deuxième cahier des charges, pour le gymnase, est discuté en interne, notamment en ce qui concerne les recherches de financements extérieurs, comme par un partenariat avec la Vallée de la Chimie. Étant à l'origine du déplacement du gymnase, les industries pourraient financer une partie des travaux avec en contrepartie des créneaux réservés pour ses employés. Cela permettrait également de recréer du lien entre le quartier et le corridor industriel. Enfin, l'enquête menée au sein de la mairie a été présentée à l'équipe du SPV de Saint-Fons et va être traduite en demande d'accompagnement sur la création d'une culture du risque à la ville et chez les habitants.

La démarche « Quartiers Résilients » permet donc de financer des projets ponctuels répondant à des critères de transition écologique et de résilience face aux risques technologiques dans le cas des Clochettes. Le dialogue avec l'État est pour l'instant inexistant, le délégué de l'ANRU à la préfecture n'ayant aucune information précise de deadline, type d'accompagnement ou budget alloué à chaque quartier. De même, les 25 autres lauréats n'ont toujours pas été annoncés à la fin de l'été. Les collectivités avancent sans cahier des charges précis, en se basant sur leurs expériences passées des programmes de l'ANRU. Au vu de l'absence d'organisation, il semble que la démarche « Quartiers Résilients » a été lancée par le Ministre sans concertation préalable avec les services de l'ANRU concernés, ce qui entraîne une mise en œuvre très lente malgré une période de candidature resserrée.

On comprend donc que depuis le nouveau mandat, la Métropole de Lyon met à contribution son statut particulier, qui lui donne un budget conséquent et de nombreuses compétences, pour accomplir une transition écologique et renforcer la résilience de son territoire. Ces objectifs ambitieux sont également appliqués aux QPV dépendant de la politique de la ville, soutenue dans la collectivité. Ce

lien entre politique de la ville et transition écologique et résilience est alimenté par le SPV métropolitain qui se rend régulièrement dans les directions de droit commun pour ajouter des mesures spécifiques aux quartiers populaires dans les plans et programmes mis en place. Enfin, malgré un désengagement de l'État dans la politique de la ville, l'ANRU compose avec un fonctionnement bureaucratique et administratif complexe pour accompagner les collectivités dans la montée en ambition écologique de leurs programmes de renouvellement urbain. À un niveau local, les habitants des quartiers populaires ne sont pas oubliés comme le montre l'exemple de la Métropole de Lyon et de son partenariat avec la ville de Saint-Fons pour améliorer la résilience de la commune face aux risques technologiques. L'objectif est bien d'améliorer la vie dans la commune en sécurisant le quartier concerné par les industries et en proposant des projets d'aménagement et d'équipements qualitatifs.

Les équipes municipale et métropolitaine sont pour l'instant motivées et impliquées dans la mise en œuvre du programme. De plus, les vulnérabilités décrites sont assez précises avec des focus sur les risques technologiques (sensibilisation et sécurisation), la desserte en modes actifs et l'évitement scolaire, cela permet donc de centrer les actions et de faciliter leur passage à l'opérationnel. Bien que nous n'ayons pas assez de recul pour évaluer la portée et l'efficacité de la démarche « Quartiers Résilients », cette implication est une lueur d'espoir pour des quartiers se sentant abandonnés, comme l'ont montré les émeutes récentes.

2. L'UTILISATION INSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE RÉSILIENCE TERRITORIALE APPLIQUÉE AU RENOUVELLEMENT URBAIN

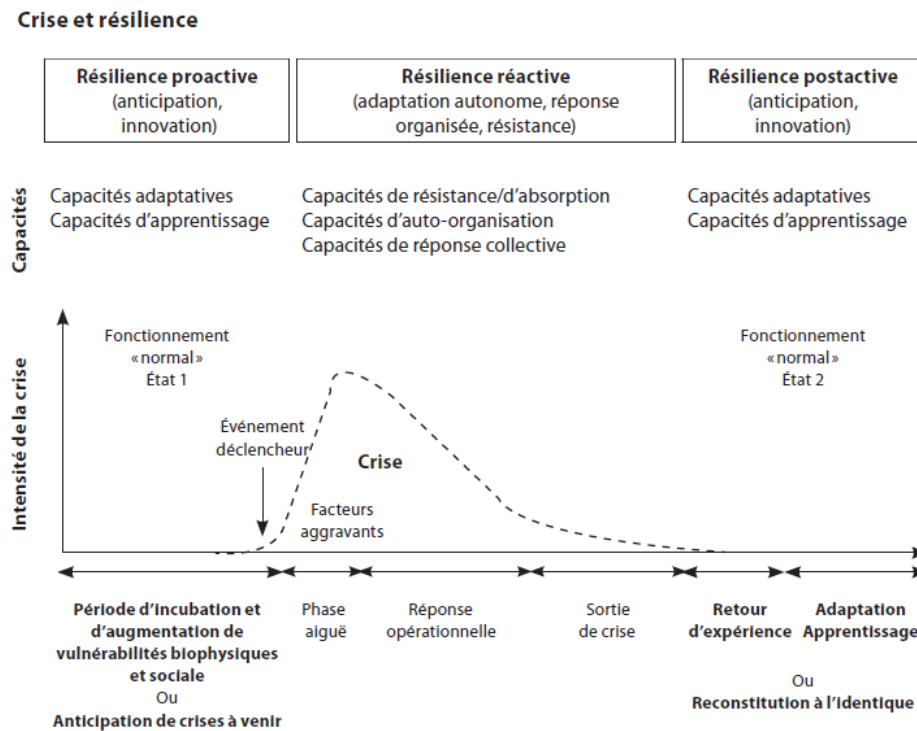
Comme expliqué en introduction, le concept de résilience est de plus en plus utilisé depuis le début des années 2000 et tend à remplacer le développement durable dans les discours politiques. Appliqué à l'aménagement des territoires, on lui accole l'adjectif territoriale. Appliquée aux recherches sur la gestion des risques et leurs conséquences, les cindyniques, de nombreux débats se sont donc portés sur son apport à la gestion des catastrophes mais aussi sur sa réutilisation institutionnelle. Ces différentes théories s'appuient sur l'utilisation générale de la résilience territoriale sans s'arrêter sur un territoire en particulier. On ne trouve donc pas d'écrits sur la résilience territoriale des quartiers populaires, ceux-ci étant plutôt abordés dans le cadre de la résilience face à l'insécurité ou la précarité économique. Ainsi, nous nous demanderons comment la résilience territoriale peut se concrétiser dans un quartier populaire en prenant en exemple la démarche « Quartiers Résilients » aux Clochettes. La résilience territoriale prend différentes formes, nous regarderons dans un premier temps quelles sont les pistes d'application possibles et quels usages en sont faits dans le discours institutionnel. Dans le cas des Clochettes à Saint-Fons, le quartier a été sélectionné pour son exposition très forte aux risques technologiques provoqués par la Vallée de la Chimie. À travers l'analyse de l'enquête que j'ai menée dans le cadre de « Quartiers Résilients », nous étudierons la résilience face aux risques technologiques dans le NPNRU appliqué au quartier des Clochettes et son intégration dans les différentes instances. Enfin, en plus des catastrophes induites par les changements climatiques, les quartiers populaires sont touchés par des risques liés à la situation socio-économique des habitants (précarité, sécurité) ainsi qu'à la situation géographique de ces quartiers (bordure d'autoroutes, proximité avec des industries, ...). Nous interrogerons donc la pertinence de traiter un seul type de résilience dans ces quartiers et à quel point la résilience territoriale peut se traduire de manière opérationnelle dans les programmes d'aménagement.

2.1. La résilience territoriale au cœur des débats

2.1.1. Les origines de la résilience territoriale

Le terme de résilience est utilisé régulièrement depuis les années 1970 dans le domaine des sciences physiques. La résilience désigne la capacité d'un système à retourner à son état initial après une perturbation. Appliquée à la psychologie, notamment par Boris Cyrulnik, elle désigne la capacité d'un individu à surmonter un traumatisme et à se relever. En parallèle, le concept s'est développé dans le domaine des cindyniques pour traiter de la gestion des risques et des catastrophes. L'étude des risques

s'attache en effet à mesurer le degré de résilience proactive par anticipation de la crise, réactive par résistance pendant la crise et post-active par adaptation à la crise (Laganier et Serre, 2017) (cf. Fig. 5). Pour cela, il n'est plus seulement question de réduire le risque à sa source mais de l'intégrer à l'aménagement du territoire concerné. On peut citer comme exemple des parcs inondables lors de crues ou la dissociation des réseaux d'eaux usées et d'eau pluviale pour limiter les inondations. Pour être efficaces, ces aménagements sont pensés à différentes échelles de temps (court à long terme) et d'espace (résidence, quartier, ville, territoire plus large).



Après les attentats de 2001 et l'ouragan de 2005 en Nouvelle-Orléans, la résilience a émergé dans le langage courant et est utilisée par de nombreux acteurs. Elle remplace petit à petit le controversé développement durable, axé sur une logique libérale de développement dans un contexte d'absence du risque, et accompagne la transition écologique en complétant la partie sur les risques (Aga Khan, 2002). En effet, la résilience présente plusieurs opportunités (Djament-Tran et al., 2011) : elle a ouvert des réflexions dans le domaine des cindyniques, elle débloque des situations opérationnelles par sa logique d'une vie possible avec le risque et elle apporte de nouvelles réflexions pour dépasser les limites des concepts antérieurs comme le développement durable, notamment en proposant une réflexion tournée autour des risques. Le concept s'est répandu dans tous les domaines, de la sécurité nationale avec l'opération Résilience, mise en place lors de la crise de la Covid (Gefen, 2020) par le

gouvernement français, aux plans d'aménagements dits Climats et Résilience. Éloigné du champ académique, le terme est alors instrumentalisé (Reghezza-Zitt, 2020) ce qui amène de nombreuses critiques. En effet, la littérature est abondante quant à la recherche de définitions du concept et de ses limites.

La notion de résilience est très liée à celle de vulnérabilité. L'ANRU caractérise les quartiers populaires comme des territoires structurellement vulnérables car exposés à un fort taux de pauvreté, à des nuisances exacerbées (pollution, sonores, ...), à la précarité énergétique ou encore au manque de structures médicales diversifiées⁸. Ces éléments ont été mis en avant par des études de ressenti des confinements survenus lors de la crise de la Covid, notamment le baromètre d'opinion de septembre 2022 de l'Institut Harris⁹ qui révèle que les habitants des QPV sont deux fois plus nombreux à considérer que la crise a été plus difficile pour eux que pour le reste des Français (30% contre 17% au niveau national). Ainsi, la vulnérabilité de ces territoires est ici structurelle, c'est-à-dire liée à la population et aux lieux de vie, et elle est associée par l'ANRU ou par la Métropole de Lyon comme une incapacité à faire face aux changements climatiques et ses effets (canicules, diminution de la ressource en eau, ...).

Le concept de vulnérabilité est apparu en même temps que celui de résilience (Rufat, 2010) et leurs définitions sont liées. Elles peuvent aller dans le même sens, avec la résilience comme une composante de la vulnérabilité en admettant qu'un système résilient est moins vulnérable, mais elles peuvent aussi être opposées en déterminant qu'une population vulnérable n'est pas résiliente. La vulnérabilité fait référence à une population ou à un territoire qui serait intrinsèquement incapable de résister à une crise à cause de ses caractéristiques (âge moyen, situation socio-économique, qualité du lieu de vie, ...). Elle est donc définie en fonction du système étudié et mesurée a priori (Favrat, 2015), soit avant la crise. Cependant, cette vulnérabilité par désignation peut porter préjudice aux populations concernées. En effet, elle dépend de la perception, c'est-à-dire qu'une personne appartenant à un groupe considéré comme vulnérable peut ne pas se sentir comme telle, par exemple un jeune adulte issu d'un quartier populaire qui utiliserait la stigmatisation de son quartier comme atout. De même, la vulnérabilité dépend du critère étudié, par exemple un ménage qui déménagerait et s'exposerait à une précarité économique pour échapper à des risques climatiques. Ainsi, la vulnérabilité définie dans le cadre d'une politique publique n'est pas forcément en accord avec les perceptions des populations visées et peut différer en fonction des critères choisis. De plus, lorsqu'elle

⁸ ANRU. (2023). La démarche "Quartiers Résilients", c'est quoi ?. <https://www.anru.fr/quartiersresilients>

⁹ Lévy, J.-D., Potéreau, J. Ollivier, R. et Gouttefangeas, H. (2022, Septembre). *Les Français dans leur quartier*. Institut Harris. https://harris-interactive.fr/opinion_polls/les-francais-dans-leur-quartier/

a émergé dans les cindyniques, elle a initié un glissement de l'action publique de la protection à la prévention du fait de sa définition a priori. Ainsi, elle sert à responsabiliser les populations en limitant l'accompagnement direct donc en augmentant son autonomie.

Dans sa description des vulnérabilités des quartiers populaires face aux changements climatiques, l'ANRU décrit en premier lieu les accompagnements mis en place dans le NPNRU. Dans un deuxième temps elle traite des atouts de ces quartiers, soit la solidarité, le tissu associatif ou un engagement fort des acteurs locaux, qui permettent une prise en main autonome par la population. La prévention est donc présente mais ne fait pas partie de la majorité des actions proposées. Ces reproches faits au concept de vulnérabilité sont semblables aux critiques décrites plus bas envers la résilience. En outre, la résilience s'est imposée dans les discours car elle apporte un aspect plus positif lié à la reconstruction et à la résistance, alors que la vulnérabilité est associée aux questions de pauvreté ou de différences de développement par exemple.

Pour centrer la réflexion nous nous intéresserons à la résilience territoriale. Cette branche a émergé dans le cadre de la résilience face aux effets du changement climatique dans l'aménagement des territoires et propose une réflexion sur la résilience des populations. Elle représente un projet systémique fait de changements structuraux dans la vision d'un territoire (Bihouix, Jeantet et De Selva, 2002) et dans la réduction des liens de dépendance aux ressources, illustrée en France avec les projets de réindustrialisation comme le programme Territoires d'industries¹⁰. L'idée est de composer avec toutes les branches de l'aménagement du territoire pour amener une véritable résilience, notamment en réduisant ses vulnérabilités, en agissant sur l'urbanisme ou l'alimentation mais aussi sur l'administration en elle-même des territoires ou sur les financements alloués à la décarbonation de l'économie. Pour traduire cette résilience en opérations concrètes, il ne faut donc pas chercher à déterminer si « *un [territoire] est résilient mais à quel point il est résilient* » (Bihouix, Jeantet et De Selva, 2002, p. 163), ce qui permettra de prendre en compte tous les champs évoqués plus haut. L'enjeu est de taille à tous les niveaux et cela se traduit pour le moment par des opérations d'aménagement ou de financement à petite échelle. La résilience est également dépendante des choix politiques. Comme évoqué ci-dessus, la détermination de la vulnérabilité dépend du point de vue de chacun, des décideurs pouvant décider qu'une population est vulnérable sans qu'elle se définisse comme telle. La résilience fonctionne de la même manière : en étant définie par les politiques publiques, elle dépend du ressenti des décideurs qui vont l'appliquer. Les questions de l'échelle ou

¹⁰ ANCT. (2020, 29 avril). Territoires d'industrie. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-dindustrie-44#scrollNav-2>

du public cible est primordiale pour aborder une véritable justice environnementale et permettre une résilience générale. Pour coller aux deux états de la résilience décrits plus hauts, à savoir la résistance face à une crise et la capacité de revenir à un état initial ou amélioré, il est également important de prendre en compte dès la conception des programmes de résilience les plans de gestion des risques, contenant par exemple la prévention et la mise en sécurité (Créton-Cazanave et al., 2016). La diffusion de ces pratiques permettra en effet une meilleure résistance donc une résilience facilitée.

2.1.2. Approches critiques de la résilience

La résilience est donc un concept ancien issu des sciences physiques et expérimentales qui, appliqué à l'aménagement des territoires et à la gestion des risques, propose une approche systémique et dépend des choix politiques. Elle désigne également les différentes étapes pré, pendant et post catastrophe. Cet aspect ambigu est à l'origine de nombreux débats autour du concept.

La principale critique de la résilience territoriale porte sur son utilisation par les politiques publiques qui a pour but de responsabiliser la société civile (Quenault, 2013). L'État considère qu'une population doit devenir résiliente par elle-même, ce qui diminue son importance dans l'accompagnement des politiques de résilience. On retrouve cette idée dans les textes proposant une analyse des risques par la résilience, décrivant la « *posture de victime et non d'acteur de la part des citoyens* » (Laganier et Serre, 2017, p.75) comme l'un des freins à la résilience. C'est donc le territoire qui doit se rendre résilient, les plus vulnérables pouvant être stigmatisés car trop faibles face aux catastrophes. Seuls les plus résistants et résilients pourront s'adapter à la situation, l'État n'a donc pas besoin d'apporter son aide car la situation de catastrophe est inéluctable (Vignet, 2021). Les plans de résilience peuvent également renforcer les inégalités territoriales (Créton-Cazanave et al. 2016) par la problématique de choix d'échelle, définie par les décideurs. Si un quartier est fléché comme devant être plus résilient, qu'en est-il des quartiers adjacents ? De plus, la résilience servirait à justifier l'absence de recherche sur la cause des catastrophes (Fernandez Rodriguez, 2021) et à se concentrer sur la préparation à sa venue. Elle serait donc, selon Thierry Ribault, une « *funeste chimère* » (*Ibid.*) faisant miroiter aux habitants un état stable qui n'arriverait que par leurs efforts, jusqu'à la prochaine catastrophe de plus grande ampleur.

En outre, cette catégorisation en population vulnérable n'est pas forcément en accord avec les ressentis de ladite population, notamment car ce concept peut leur porter préjudice (Favrat, 2015). En effet, les populations considérées comme vulnérables et bénéficiant d'aides pour prévenir les catastrophes se voient désormais actrices de leur résilience : si elles ne survivent pas à une crise c'est qu'elles n'étaient pas assez résilientes (Rufat, 2010). Les pouvoirs publics ne jouent donc plus un rôle

de soutien mais de prévention (Favrat, 2015), son action est donc diminuée de même que sa responsabilité dans l'aide des populations. À cause du retrait des pouvoirs publics, il faudrait accompagner la résilience d'un territoire de réseaux de solidarité solides et internes à la société civile avec l'aide des collectivités. Selon certains chercheurs, la prédominance du concept de résilience au détriment de la vulnérabilité empêche l'analyse des enjeux d'un territoire sur le temps actuel car elle se concentre sur le temps suivant la catastrophe attendue. Les deux notions sont donc liées dans leur application, ce qui ajoute de la complexification à leur atterrissage concret dans les politiques publiques.

En outre, une autre critique de la résilience traite de la complexité de son passage à l'opérationnel : à partir de quel moment considère-t-on qu'un système est résilient ? Ce que démontre Géraldine Djament-Tran (Djament-Tran et al., 2011), c'est qu'un territoire est toujours vulnérable ou bien il doit opérer un changement en profondeur, ce qui ne s'apparente plus à de la résilience. On entre donc ici dans un conflit de vocabulaire pour savoir où et quand commence la résilience. Ces difficultés de passage de la théorie à un projet concret viennent aussi de la complexité à définir une échelle d'intervention. Un quartier peut être résilient face à un certain risque alors qu'un territoire plus large ne l'est pas. Par exemple, la Métropole de Lyon est moins préparée à l'explosion d'une industrie de la Vallée de la Chimie par rapport à la ville de Feyzin qui a des dispositifs intégrés en cas de crise et une culture du risque ancrée par sa proximité avec la raffinerie. De même, il s'agit de savoir si une ville est résiliente sur le court-terme, donc après une catastrophe, ou sur le long terme pour résister aux crises à répétition. Ce ne seront pas les mêmes objectifs à atteindre dans les deux cas. Enfin, la résilience territoriale propose un changement systémique, elle touche donc à tous les champs de la société. Sa gouvernance est complexe à mettre en œuvre ce qui ralentit son atterrissage concret. Ces problématiques laissent entrevoir la difficulté de proposer une définition claire et précise de la résilience territoriale.

La résilience territoriale apporte donc une vision systémique de l'aménagement qui s'inscrit dans une logique d'adaptation aux risques futurs engendrés par des installations dangereuses, le changement climatique, la situation socio-économique du territoire, ... La difficulté à lui trouver une définition claire empêche pour le moment son application à grande échelle et encourage sa récupération politique pour servir aux intérêts de chacun. Elle reste cependant présente dans les politiques publiques actuelles, il est donc intéressant de regarder comment elle s'applique, en particulier sur les territoires présentant des enjeux importants comme les quartiers populaires.

2.2. La résilience face aux risques technologiques dans un quartier populaire

2.2.1. La Métropole de Lyon, un territoire hautement industriel entamant une résilience face aux risques encourus

La Vallée de la Chimie est une plateforme industrielle au sud de Lyon regroupant des industries de la chimie et la pétrochimie dont 10 sites classés SEVESO. Ainsi, elle fait l'objet d'un PPRT qui s'applique sur 10 communes, soit le PPRT affectant le plus de logements en France. Voté en 2016, ce plan réglemente le bâti existant à proximité des usines en imposant la mise en sécurité des logements, remboursée intégralement par les industriels, l'État, la Métropole et la Région par le dispositif Sécuréno^v. Il soumet également l'urbanisme futur à diverses contraintes allant de l'expropriation pour les zones les plus touchées à la limitation de densification avec également une obligation de mise en sécurité pour toute nouvelle construction.

L'importance de la place des industries sur le territoire a donc incité l'État et les collectivités à s'emparer de la question pour appliquer le PPRT et protéger la population. La DDT s'est munie d'un référent sur le sujet pour contrôler l'application du règlement et accompagner les maîtrises d'ouvrage dans la conception de leurs projets. De même, la Métropole est dotée de référents sur les risques majeurs dont l'un est spécialisé sur les risques technologiques. En outre, la Région Auvergne-Rhône-Alpes a mis au point la campagne « Les bons réflexes » en 2018 pour sensibiliser les habitants. Cette implication de tous les acteurs du territoire découle du mode de conception du PPRT qui a demandé une forte coopération entre les industries, l'État, les collectivités et la société civile pour voir le jour. Dans ce contexte, le quartier des Clochettes à Saint-Fons a été choisi pour bénéficier de l'accompagnement de la démarche « Quartiers Résilients » décrite en première partie. Les industries occupant presque la moitié de la commune, le règlement y est très contraignant comme nous l'avons vu. Il s'étend notamment sur le périmètre NPNRU des Clochettes car celui-ci contient des interventions sur les espaces publics et des démolitions-reconstruction sur des zones contraintes.

La démarche a pour objectif d'instaurer une résilience face aux risques technologiques à Saint-Fons. Cela correspond à la prévention du risque dans le but de limiter ses effets, d'établir un plan d'action en cas de catastrophes pour mettre en sécurité les habitants et les personnes qui travaillent sur site et de pouvoir se relever rapidement en intégrant les faiblesses des dispositifs mis en place. Elle n'est donc possible qu'en impliquant tous les acteurs concernés pour sensibiliser le plus de personnes possibles. Le PPRT est un outil de résilience face aux risques technologiques dans le sens où il met en place la réduction des risques à la source et la protection des populations. Les industries doivent être incluses dans le processus de résilience car elles représentent la source du risque. Ainsi, l'un des

porteurs de projet de Saint-Fons interrogé se demandait « *pourquoi les industriels ne financent pas toutes les actions de sensibilisation* ». Depuis l'adoption du PPRT, elles ne participent que par le financement d'une partie des dispositifs de sécurisation. Il serait intéressant qu'elles s'investissent davantage dans la sensibilisation pour expliquer leurs activités et les dispositifs de sécurité mais aussi pour être responsabilisées. En effet, lors d'un atelier sur la restitution d'une étude menée par l'observatoire ouvert aux connexions entre industries et territoires à propos du lien entre les industries et les territoires, aucun représentant d'industrie invité n'est venu. On pourrait donc penser qu'ils ne se sentent pas concernés par le lien avec les habitants à proximité de leurs usines, pourtant directement affectés par leurs activités.

On observe un début de dialogue à Feyzin où, deux fois par an, les industriels participent à un groupe technique sur l'aménagement des quartiers limitrophes. De plus, pour mettre en place une résilience face aux risques technologiques sur un territoire, il faut faire attention à ne pas créer un climat anxigène qui pourrait amener à de l'inaction de la part des décideurs, par la création d'un tabou, et à un enfermement des populations. Enfin, on pourrait se questionner sur la cohérence de certains programmes de l'État. Par exemple, la démarche « Quartiers Fertiles » cherche à implanter de l'agriculture urbaine dans les quartiers populaires, des territoires très affectés par la pollution de l'air ou des sols. Cette activité peut également amener des personnes en zone de risque et donc venir à l'encontre des PPRT, comme l'a montré la création avortée d'une ferme urbaine à Saint-Fons dans une zone située à proximité des industries (zone r cf. Fig. 4). Le projet a été abandonné mais les représentants de l'État se questionnent quant à ce manque de cohérence qui pourrait mettre à mal le développement de la résilience. Les clés de cette forme de résilience sont donc l'information des populations et des décideurs, la coopération entre toutes les parties concernées (État, collectivités, industries, société civile par des associations) et la solidarité.

2.2.2. La démarche « Quartiers Résilients » à l'origine d'une sensibilisation aux risques technologiques aux Clochettes

La démarche « Quartiers Résilients » est donc nécessaire pour créer une culture du risque à Saint-Fons et adapter les projets d'aménagement au PPRT. En effet, le quartier des Clochettes se trouve en grande partie en zone B (cf. Fig. 4) où l'objectif est de diminuer la population exposée aux risques. Cependant, certains projets d'aménagement prévus dans le cadre du renouvellement urbain cherchent à attirer les habitants sur les espaces publics et dans les équipements, avec une volonté de capter une population plus large provenant du centre-ville, de Vénissieux voire de la Métropole. Cette ambition est illustrée par des projets tels que les interventions sur les espaces naturels de la balme pour créer un chemin pédagogique, la création des pistes cyclables des Voies Lyonnaises ou la réhabilitation de

l'espace Léon Blum. Ces projets seront donc mis en tension avec le PPRT lors de leur fonctionnement. De même, d'autres obligations du règlement n'ont pas été mises en place. Par exemple, il stipule qu'une « *information sur l'exposition aux risques et sur la conduite à tenir en cas d'alerte* »¹¹ doit être affichée dans les espaces publics dans l'année suivant son approbation. Les devis pour les panneaux d'affichage ont été lancés seulement cette année 2023, soit six ans après la date limite. Pour nuancer ce propos, il faut savoir que les autres communes concernées par le PPRT n'ont pas forcément avancé autant que Saint-Fons dans cet affichage (pas de commande de panneau par exemple) et le chargé de gestion des risques majeurs est surchargé. En effet, son poste est censé recouvrir seulement la gestion des risques (mise en place des plans de sécurité en cas de problème) mais comme il est le seul agent travaillant sur la question des risques il s'occupe également de la prévention. En outre, la commune présente un taux assez bas de logements sécurisés par le dispositif Sécuréno'v. Il est en effet difficile d'intégrer les particuliers et les copropriétés à cette aide pour divers facteurs, notamment la faible visibilité des travaux à réaliser (cf. 1.3.2). D'un côté, les habitants ne se sentent pas vraiment en sécurité et de l'autre, ils ne voient pas les apports de ces travaux, en comparaison avec les communes voisines affectées par des risques de surpression où les travaux comportent un changement des menuiseries. D'autres facteurs pourraient se trouver dans la difficulté de communiquer avec les habitants, qui ne parlent pas tous le français, dans la partie administrative pourtant réduite au maximum ou encore dans le fonctionnement très fermé des copropriétés. Pour les ménages les plus précaires, le frein principal identifié est l'acompte à régler pour les travaux. Les entorses au règlement ne sont pas dues à un manque de volonté, la cause en est multifactorielle.

Ainsi, une enquête a été réalisée auprès des acteurs de l'animation du quartier au sein de la ville (responsables événements et animations) pour connaître leur sensibilité aux risques en présence et aux règlements installés.

Certains services comme les deux chargés de mission « Quartiers Fertiles » ou l'événementiel sont au courant du règlement et l'appliquent, d'autres le découvrent lors des commissions de sécurité. Le chargé de gestion des risques majeurs est bien identifié mais il est très sollicité car il exécute des missions ne concernant pas son poste. Un appui serait donc bienvenu, notamment pour mettre en place un programme de sensibilisation auprès des équipes de la ville mais aussi des habitants pour qu'ils sachent comment se mettre en sécurité et qu'ils acceptent le dispositif Sécuréno'v. Un décalage est existant entre la forte volonté politique de mettre en sécurité les habitants de la ville, qui n'est pas

¹¹ DDT du Rhône et DREAL Auvergne Rhône Alpes. (2016, 19 octobre). *Plan de prévention des risques technologiques de la Vallée de la Chimie*. p.128. <https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/pprt-richarvallee-de-la-chimie-69-a13711.html>

assez importante selon le référent DDT, et le souhait de dynamiser le quartier des Clochettes en apportant de l'animation et en l'ouvrant vers le centre-ville et les Minguettes. L'absence de prise en main du règlement est aussi dû à sa complexité et aux incohérences qu'il contient. Ainsi, les riverains de la place des Palabres avaient voulu inviter un camion à pizzas sur la place pour faire de l'animation mais, comme ils ne savaient pas si un tel camion était déjà venu avant 2016, leur projet a été avorté. D'un autre côté, le cinéma plein-air du parc Victor Basch accueille toujours plus de public chaque été et cela ne pose pas de problème car l'activité en elle-même existait avant 2016. Ces incohérences viennent de la volonté de l'État de ne pas bloquer entièrement le développement des territoires par le PPRT. De même, le règlement impose des salles de confinement avec des conditions strictes qui ne tiennent pas compte de l'utilisation des locaux fléchés. Cette problématique est illustrée par le local jeune des Clochettes, près du plateau sportif, qui a été validé par l'État comme salle de confinement. Ce local contient du matériel informatique, un bureau et des meubles qui sont enfermés dans une salle, réduisant la surface protégée accessible. De plus, la logistique du passage des clés du local est complexe, tous les animateurs ne pouvant pas avoir accès à l'intégralité de la salle et du matériel à longueur de temps. La question de l'environnement se pose également comme le souligne une responsable de service interrogée qui se demande « *comment créer de nouveaux équipements dans un quartier subissant autant de dégradations* ». Cette remarque fait suite à la discussion sur le local jeunesse, qui a été incendié et a donc dû être reconstruit, par obligation du PPRT, aux frais de la commune, l'État ne subventionnant qu'une fois les aménagements de protection. Le contexte tendu des quartiers populaires peut donc être un frein à l'application du règlement en anticipation des frais futurs, les communes populaires ayant le plus souvent un budget serré malgré les subventions reçues. Ainsi, bien que le PPRT ait été conçu dans un esprit de coopération, plusieurs difficultés pratiques n'ont pas été envisagées et créent aujourd'hui une prise en main complexe.

Le PPRT est donc vu comme une contrainte car il est en inadéquation avec les objectifs de désenclavement du quartier. Cette vision est couplée à une méconnaissance du règlement et des risques donc à l'absence de culture du risque qui permettrait de prendre en main le PPRT pour avancer sur les projets avec l'État et la Métropole. La question qui se pose à la fin de cette enquête est de savoir si on peut parler non pas d'une résilience face aux risques technologiques mais d'une résilience face au PPRT qui s'opère dans la ville de Saint-Fons. Ce déni multifactoriel est en partie expliqué par le manque de moyens de la commune et les autres enjeux auxquels elle fait face en tant que l'une des principales poches de précarité de la Métropole.

2.2.3. Des décideurs politiques indécis face aux populations précaires soumises à des risques technologiques

En général, les quartiers populaires sont soumis à des nuisances plus importantes que le reste du territoire en termes de bruits, de pollutions et également d'exposition aux risques technologiques (Lejeune, 2023). Il est intéressant d'observer la position des décideurs et des habitants dans ce dernier cas pour comprendre la situation des Clochettes. Une étude anthropologique réalisée en 2007 dans un quartier populaire proche d'un port industriel (Chauvier, 2007), anonymisé dans le texte, traite notamment de ce sujet. Selon elle, les pouvoirs locaux stigmatisent les habitants, leur assignant d'un côté une posture de « *démissionnaires* » (*Ibid.*), c'est-à-dire qu'ils ne se préoccuperaient pas des risques par fatalisme, et de l'autre une posture de population « *économiquement assujettie* » (*Ibid.*) qui auraient des préoccupations immédiates plus importantes du fait de leur précarité économique. Selon l'enquête, ce déterminisme ancré chez les décideurs justifie le manque d'initiative politique en matière de prévention des risques. De leur côté, les habitants se disent au courant des risques à cause des nuisances quotidiennes anxigènes (odeurs, visibilité des usines, nuisances sonores) qu'ils assimilent au danger. L'anxiété permanente engendrée est cachée au quotidien, ce qui peut s'apparenter à du déni, mais elle reste présente. Les industries sont d'autant moins acceptées qu'elles n'embauchent plus sur le quartier, elles ne présentent donc aucun avantage. Ainsi, selon l'enquête, il est nécessaire de regrouper la gestion des risques avec l'action sociale pour faire disparaître les préjugés et agir favorablement vers une résilience face aux risques industriels.

Dans les entretiens réalisés à Saint-Fons, les personnes enquêtées travaillent pour la ville dans des structures d'accueil du public et sont responsables de l'organisation d'événements ou d'animations, on peut donc les apparenter aux décideurs de l'étude évoquée ci-dessus. Elles ont une impression de déni de la part des habitants qui les aideraient à éviter l'anxiété que procure notamment « *la mystérieuse boule verte* », l'usine de l'entreprise Kem One qui produit du PVC. Cette remarque démontre un manque de connaissance sur les industries malgré les dispositifs de sensibilisation mis en place, notamment la campagne « Les bons réflexes » ou les publications régulières dans le magazine de la ville et sur ses réseaux sociaux. De plus, ils n'ont pas forcément d'autres choix que de rester dans le quartier, ils essaient donc d'oublier les usines au quotidien pour ne pas vivre dans la peur. De même, la population de Saint-Fons n'est pas qualifiée pour travailler dans les industries, il se crée donc un sentiment d'abandon des industries qui ne recrutent plus. La population est déconnectée de ce tissu industriel contraignant (Duchêne, Marchand et Desaleux, 2015). Le manque de participation aux instances de sensibilisation est également relevé aux Clochettes, c'est un fait observable dans tous les types de concertations que nous ne développerons pas ici. En outre, selon les personnes interrogées à Saint-Fons, les habitants des Clochettes se sentent « *délaissés* » et

« abandonnés » par la municipalité. En ce qui concerne les décideurs, des mesures politiques sont prises pour mettre à l’abri les habitants mais elles ne sont pas assez poussées, comme le montrent l’absence de culture du risque et les faibles taux de ménages ayant recours à Sécuréno’v. La commune n’a également pas le budget pour accompagner le chargé de gestion des risques majeurs. La ville n’investit donc pas dans des initiatives en matière de prévention des risques, ce qui correspond à la situation exposée ci-dessus. L’un des arguments principaux est la peur de créer un climat anxigène en communiquant trop sur les risques, ce qui a été observé lors des entretiens. À la vision des périmètres de risque présentés (cf. Fig. 6), certains acteurs interrogés qualifiaient ma présentation de tous les risques encourus à Saint-Fons comme « *angoissante* » ou de « *longue liste qui fait peur* » accompagnés de regards inquiets en direction des usines.

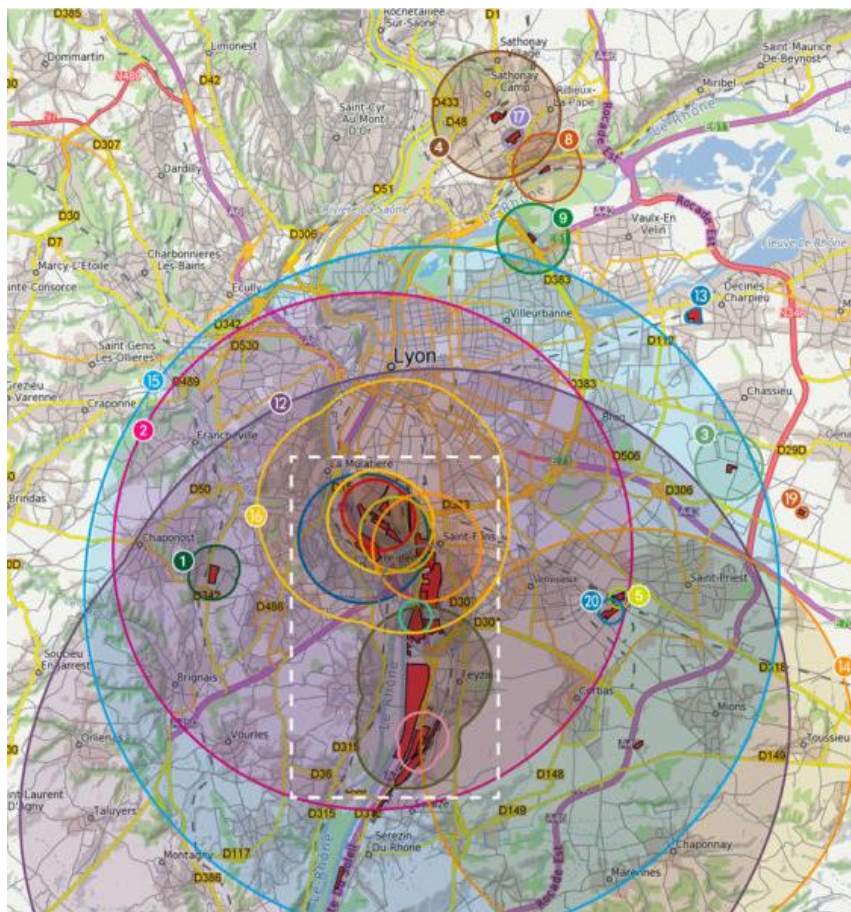


Figure 6 : Portée des risques industriels de la Vallée de la Chimie
(Les bons réflexes, 2019)

La culture du risque n’est pas ancrée dans la commune, la démarche « Quartiers Résilients » a permis de commencer à sensibiliser les agents par mon enquête et continuera à associer l’action sociale par le SPV à la gestion des risques, ce qui répond à la conclusion de l’enquête de Chauvier. En outre, au vu de la contrainte que représente le PPRT sur l’organisation des animations et événements, on peut

se demander si un tel règlement est compatible avec le développement de l'animation et des dynamiques sociales d'un quartier populaire. Cependant, le PPR T a été créé en coopération avec tous les acteurs du territoire pour s'accorder avec les problématiques des communes et limiter les expropriations. En effet, s'il voulait effacer le risque industriel, l'État aurait deux choix : fermer les usines et dépolluer les terrains ou exproprier les habitants dans un rayon important autour des industries, soit dans ce cas vider la Métropole de la majorité de ses habitants. Ces deux choix n'étant pas réalisables, le choix a été fait de proposer un règlement très contraignant aux abords des industries. L'AMO demandée sur la création d'une culture commune concernant les risques technologiques sera donc bénéfique pour concilier les enjeux du quartier à ceux des risques encourus.

Ainsi, les risques technologiques ne sont pas la préoccupation principale dans ce type de quartier que sont la précarité, les enjeux sociaux (insertion, éducation, santé), la sécurité, la propreté, ... Cependant, ils restent fondamentalement liés au mal-être de la population et au sentiment d'abandon récurrent dans ces quartiers. Il est important que les municipalités s'en emparent en mettant en place des mesures simples dans le but d'instaurer une véritable résilience face à ces risques sans négliger l'implication des industries. Dans ce cas précis, les opérations ponctuelles comme « Quartiers Résilients » peuvent impulser une dynamique en créant une culture du risque au sein des municipalités.

2.3. La résilience territoriale dans les quartiers populaires, utopie ou opportunité ?

2.3.1. La transition écologique du NPNRU favorise sa résilience

A travers la démarche « Quartiers Résilients », il est question d'améliorer la résilience des projets de renouvellement urbain dans les quartiers populaires. L'ANRU désigne ici la résilience comme la capacité intrinsèque d'une ville à se développer tout en subissant des aléas liés entre autres au réchauffement climatique. À travers le NPNRU, l'agence soutient des innovations résilientes qui sont assimilables à des mesures de transition écologique, par exemple la réhabilitation des bâtiments, le développement des mobilités douces, la végétalisation, la facilitation de l'accès aux soins, etc. L'objectif est de protéger les habitants des quartiers populaires des catastrophes en tout genre, qui vont s'accroître en fréquence et en intensité à cause des changements climatiques, car la précarité et l'éloignement de la société les rendent vulnérables. La cohésion sociale est également insérée dans l'idée de résilience, bien qu'il soit souvent reproché à l'agence de la mettre de côté au profit de l'aménagement pur (Slimani, 2015), reproche pris en compte lors du changement sémantique de rénovation urbaine à renouvellement urbain.

Cependant, bien que des efforts soient fournis dans le NPNRU en matière de transition écologique, les programmes de renouvellement urbain sont basés sur un système de démolition-reconstruction. Cette méthode produit une quantité importante de déchets et nécessite l'emploi de nouveaux matériaux, l'ANRU continue pourtant à l'appliquer sur les immeubles en mauvais état. En effet, dans certains cas, il est plus coûteux de réhabiliter un bâtiment que de le détruire et de reconstruire en neuf. En outre, les objectifs de mixité sociale voulus dans les quartiers prioritaires ne s'accordent pas avec la forme actuelle de certains bâtiments. On cherche à implanter des petits bâtiments collectifs à la place des grandes tours ou barres que l'on peut trouver dans les QPV. Ainsi, les préoccupations du NPNRU ne sont pas forcément résilientes dans leur conception. L'ANRU cherche à responsabiliser les habitants en proposant une résilience des quartiers par les quartiers, à travers l'accompagnement des associations et de l'entrepreneuriat. Elle doit donc également agir sur les domaines où les habitants ne peuvent pas influencer, à savoir la proposition de projets urbains et d'habitats résilients, en utilisant le plus possible la réhabilitation ou la réutilisation des matériaux. C'est en appuyant la coopération et les changements à tous les niveaux, de manière systémique, qu'un territoire pourra devenir résilient.

2.3.2. La transition écologique des quartiers populaire par l'écologie populaire et la justice environnementale

Dans la littérature, la résilience des quartiers populaires est liée à la précarité ou à la sécurité, il existe peu d'écrits sur la résilience de ces territoires face au changement climatique. Il est donc intéressant que l'ANRU s'empare de cette thématique primordiale. Cependant, il existe diverses réflexions sur l'implantation de l'écologie dans les quartiers populaires, à travers les notions de justice environnementale et d'écologie populaire. Ces deux thématiques allient la transition écologique et la cohésion sociale, il me semblait donc intéressant de les évoquer ici car elles peuvent être rattachées à une composante de la résilience territoriale.

L'écologie populaire désigne la convergence des enjeux sociaux et écologiques, elle permet donc la définition de nouveaux modes de coopération entre les acteurs des deux domaines (Lejeune, 2023). Elle renvoie au fait que les classes populaires ne sont pas incluses dans les politiques écologiques. Selon certains chercheurs, la construction de la ville durable se fait sans recours à la justice sociale (Beal, 2011), elle ne cherche qu'à satisfaire une logique de croissance économique urbaine. Elle serait donc pensée uniquement pour les classes aisées des centres-villes, créant ainsi une ségrégation spatiale au service de la gentrification. De son côté, la justice environnementale est née dans les années 1970 aux États-Unis par le constat que les populations précaires sont les plus affectées par les pollutions et risques technologiques et que la destruction de l'environnement accentue les inégalités socio-économiques (Lejeune, 2023). Ce terme est devenu un courant de recherche académique et est

également lié aux luttes contre le racisme. Il met en avant le fait que les populations les plus précaires sont les plus touchées par les effets du changement climatique alors que leur contribution à la pollution est moindre. Les deux concepts, fréquemment brandis lors des manifestations écologistes, prônent donc une écologie qui intègre les enjeux sociaux au service de la réduction des inégalités et des discriminations, ce qui peut être assimilé à la résilience par son aspect systémique et coopératif. Les habitants des quartiers populaires sont considérés comme démissionnaires par rapport aux enjeux écologiques (Billen, 2023) ce qui peut expliquer leur absence dans les politiques écologistes. C'est le même phénomène que dans le cas des risques technologiques (Chauvier, 2007) qui explique le manque d'initiative en matière de prévention envers les quartiers populaires. Dans les faits, on retrouve un manque de légitimité pour ces populations par rapport aux questions d'écologie. Ainsi, l'atelier Transition écologique des Assises des Quartiers Populaires de la Métropole de Lyon a été le moins fréquenté par des habitants, le terme étant compliqué à définir et la thématique souvent plutôt associée aux classes aisées. Une étude sur la participation autour de la gestion des déchets du bois dans un quartier populaire de Bruxelles (Van Linder et al., 2021) a également montré que les habitants concernés ne se sentaient pas légitimes de donner leur avis sur ce sujet, qui est attaché à l'écologie. De plus, selon la politologue Fatima Ouassak interrogée par Labo Cités pour leur dossier sur la transition écologique dans les quartiers populaires (Ouassak, 2023), l'écologie est moins ancrée dans les quartiers populaires en raison de la condition immigrée d'une partie de sa population. En effet, il est difficile de prendre soin d'un lieu où on subit des discriminations et des discours de rejet. Le sentiment d'errance créé est, selon elle, à l'origine d'une forme de démission sur les questions écologiques. Enfin, les QPV sont des quartiers temporaires dans le parcours résidentiel d'une partie des ménages, il est donc plus difficile d'implanter un engagement durable dans un quartier où les riverains changent régulièrement.

Cependant, de nombreux écrits sont unanimes : il est nécessaire d'intégrer les classes populaires dans les débats écologiques car ce sont les plus vulnérables face au changement climatique (Prochasson, 2023). Ainsi, une action publique forte en faveur de la justice environnementale permettrait également de lutter contre la gentrification (Bonard et Thomann, 2009). C'est ce qui est expérimenté à Lausanne en Suisse, où des projets d'aménagement dans des quartiers populaires permettent un cadre de vie agréable tout en gardant la population sur place (encadrement des loyers) et en améliorant la mixité fonctionnelle et la desserte. En outre, l'écologie est un moyen efficace de lutter contre les inégalités territoriales (Ouassak, 2020). Elle répond le mieux aux enjeux de ces quartiers, sous la forme d'écologie populaire, car elle prône une protection de l'environnement donc « *une lutte contre le système de domination qui détruit la planète* » (Ibid.), ce qui peut s'assimiler à la situation de discrimination que subissent les classes populaires. Elle évoque ici la convergence des luttes

écologiques et sociales. Il faut donc intégrer les habitants des quartiers populaires dans les politiques environnementales, ce que permet la démarche « Quartiers Résilients » dans le renouvellement urbain. Aujourd’hui, on observe effectivement une volonté d’intégrer les habitants dans les transformations de leur quartier, notamment à travers des activités pour les plus jeunes comme les plantations en pied d’immeuble organisées par les bailleurs. De même, le programme « Reporters de Quartiers » forme des jeunes de l’agglomération lyonnaise aux techniques du journalisme pour mettre en avant les initiatives innovantes de leurs quartiers (Lombard, Rivier et Thomasset, 2023). Certains territoires incluent donc la transition écologique aux programmes à destination des quartiers populaires comme la Métropole de Lyon.

Ainsi, on peut voir dans les réflexions et les études menées que les préoccupations environnementales prennent une place importante dans les quartiers populaires, ne serait-ce que par leur lien avec le quotidien (mauvaise isolation des logements, prix des produits frais et locaux). Des projets à petite échelle voient le jour, ce qui favorise une résilience plus systémique. En effet, des programmes comme « Quartiers Résilients » permettent de financer des projets qui n’auraient pas existé sinon et d’améliorer la qualité des programmes de renouvellement urbain dans des communes à budget serré. Cela diffuse les pratiques écologiques au sein des quartiers par des démarches et programmes ponctuels. Il aurait été intéressant d’intégrer directement les préoccupations environnementales à tous les quartiers bénéficiant du NPNRU en augmentant les financements pour permettre des projets qualitatifs alliant écologie et cohésion sociale, en proposant des accompagnements spécifiques sur différents sujets comme les risques technologiques. Ce programme s’étendant sur 12 ans, il est évidemment complexe d’anticiper tous les enjeux futurs mais une subvention plus importante et un réel engagement de l’État auraient peut-être permis une meilleure prise en compte de la résilience et des enjeux de justice environnementale dans sa conception.

2.3.3. Des formes de résilience propres aux quartiers populaires

Finalement, nous avons évoqué tout au long de ce rapport les différentes manières de rendre les quartiers populaires résilients sans parler des pratiques résilientes en œuvre dans ces territoires. En effet, de nombreuses initiatives écologiques proviennent des quartiers populaires. On peut notamment évoquer l’association Banlieues Climat¹², fondée en 2022 par l’association Banlieue

¹² Richardot, R. (2023, 8 juillet). Féris Barkat, figure du climat dans les quartiers populaires : « Le sort des ours polaires, ça ne parle pas en banlieue ». *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr/campus/article/2023/07/08/feris-barkat->

Santé et Férès Barkat, un jeune homme issu d'un quartier populaire en banlieue de Strasbourg. Cette association promeut l'écologie dans les quartiers populaires à travers des formations de neuf heures autour des enjeux environnementaux pour accompagner les jeunes de 16 à 25 ans aux métiers de l'environnement. De même, l'économie sociale et solidaire (ESS) est très présente dans les quartiers¹³. Elle permet une porte d'entrée dans le monde du travail par des réseaux de solidarité en proposant de nouvelles manières de travailler, ancrées dans la résilience économique et écologique. Il est nécessaire que les pouvoirs publics s'impliquent davantage dans l'ESS pour accompagner ses structures, le frein principal à la création d'une structure étant la location d'un local. Ses activités sont souvent ancrées dans les objectifs de transition écologique à l'image des ateliers de formation au numérique, des recycleries ou des associations promouvant une alimentation saine, durable et accessible. En plus des initiatives issues des quartiers populaires, la forme elle-même de ces quartiers peut servir la résilience et selon Géraldine Djament-Tran (2021), la patrimonialisation du logement social est une solution face à la crise métropolitaine du logement qui assurerait la résilience de modèles urbains et sociaux dans les quartiers populaires. En effet, certaines formes de logement social sont des exemples de résilience urbaine, notamment par la présence d'une végétation qualitative et la promotion d'un modèle social particulier, comme les cités-jardins du nord de Paris. Les quartiers en eux-mêmes peuvent donc être considérés comme résilients selon leur forme particulière.

En ce qui concerne d'autres domaines, ces quartiers sont habités par des populations précaires qui ont une tendance à la résilience plus importante face aux enjeux économiques par exemple. En outre, la présence des réseaux de solidarité très forts qui les caractérisent est indispensable à la résilience, comme illustré dans la webconférence de France Ville Durable donnée pour l'ANRU dans le cadre de l'accompagnement global de « Quartiers Résilients » cette année : si on connaît son voisin, on pourra réagir efficacement en cas de crise pour l'aider. La solidarité propre aux quartiers populaires est donc un axe fondamental de la résilience face aux catastrophes.

[figure-du-climat-dans-les-quartiers-populaires-le-sort-des-ours-polaires-ca-ne-parle-pas-en-banlieue_6181130_4401467.html](https://www.youtube.com/watch?v=Ghpwz3DLxXg)

¹³ Les Petites Rivières. (2023, 9 mars). *Webinaire Transition écologique juste : les solutions de l'ESS dans les quartiers prioritaires* [vidéo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Ghpwz3DLxXg>

CONCLUSION

La résilience territoriale des quartiers populaires dépend donc de différents facteurs en fonction du domaine étudié. Nous avons vu que la résilience est une notion vaste et complexe, dépendante de l'échelle sur laquelle elle s'applique ainsi que des décisions politiques. En effet, les pouvoirs publics brandissent la résilience comme une justification de leur inaction, en responsabilisant les populations qui seraient alors actrices et responsables de leur résilience. Cette vision stigmatise les plus vulnérables qui ne sauraient pas être résilients. En ce qui concerne les quartiers populaires, ils sont très exposés aux nuisances et aux risques et ses habitants sont les premières victimes du changement climatique. Par les problématiques qui les touchent, ils sont considérés comme vulnérables et devraient donc être les premiers à être concernés par les politiques de résilience. En outre, les quartiers populaires sont souvent situés à proximité d'industries dangereuses, une résilience face aux risques technologiques est donc importante à instaurer. Cependant, les outils de protection n'incluent pas forcément leurs problématiques et, bien que des aides soient apportées, la difficulté à communiquer avec la population ou les dégradations régulières peuvent mettre à mal sa mise en protection. Les industries n'apportent également aucun bénéfice aux quartiers : elles génèrent des nuisances olfactives ou sonores, une anxiété permanente due à l'imprévisibilité des catastrophes et aux alarmes régulières, sans embaucher dans les quartiers adjacents. De plus, les services ne sont pas forcément au courant des risques et des comportements de sécurité. Le développement des quartiers populaires, voulu au niveau national, peut également être en contradiction avec la protection face aux risques technologiques et la mise en sécurité du territoire. Une réelle culture du risque doit donc être instaurée dans toutes les communes concernées pour allier les différents objectifs d'animation des quartiers et de sécurité. Enfin, la résilience face aux enjeux du changement climatique dans les quartiers populaires s'inscrit dans la lignée de l'écologie populaire et la justice environnementale. Les enjeux socio-économiques de ces quartiers doivent être intégrés aux politiques écologiques, notamment en s'inspirant des initiatives déjà existantes, pour permettre une véritable résilience au niveau national et diminuer les inégalités spatiales.

Aujourd'hui, la résilience dans les quartiers populaires se traduit en majorité par la démarche « Quartiers Résilients », qui s'inscrit dans l'utilisation grandissante du concept de résilience territoriale par les pouvoirs publics. Ce programme s'attache plus à la transition écologique dans le sens où il propose des accompagnements ponctuels et non un changement systémique. Il garde cependant la logique de catastrophes liée à la résilience, notamment par le choix de cibler des quartiers concernés par les risques technologiques. Sur ce sujet, « Quartiers Résilients » permet de sensibiliser les acteurs de la politique de la ville, donc d'impulser une culture du risque qui permettra de mettre

en sécurité les habitants et de construire une réelle coopération avec les industries et l'État. Pour les autres types de résiliences, les quartiers populaires sont un vivier d'exemples à prendre en compte et d'autres programmes pourraient voir le jour pour instaurer des changements à une échelle plus importante que le déplacement d'un gymnase par exemple.

Il serait intéressant d'intégrer cette résilience à plus grande échelle au sein des programmes de renouvellement urbain, notamment pour éviter la création d'inégalités territoriales entre les quartiers fléchés dans la démarche « Quartiers Résilients » et les autres. Cela pourrait être mis en place par une plus grande implication financière de l'État dans les quartiers populaires. Le modèle de la Métropole de Lyon est précurseur car la collectivité s'investit réellement dans la politique de la ville au niveau des effectifs comme des financements. L'écologie y est omniprésente et s'intègre aux quartiers populaires, par les investissements massifs dans les transports en commun ou les Voies Lyonnaises par exemple. Il ne faut cependant pas oublier les enjeux de ces territoires et les freins qui existent autour de l'écologie détaillés plus haut.

Finalement, la résilience est un concept riche car elle génère des débats donc met en avant les risques existants sur les territoires et la manière de cohabiter avec eux. Dans une société très affectée par le changement climatique, l'acceptation des risques permettrait d'éviter l'inaction par fatalisme et d'avancer pour créer des solutions innovantes ou mettre en avant des enjeux primordiaux, comme l'a montrée l'enquête réalisée à Saint-Fons sur l'absence de culture du risque parmi les équipes de la municipalité. Accompagnées d'un véritable engagement social en faveur de la justice environnementale et non récupérées à des fins politiques, la résilience pourrait être une des pistes à explorer pour continuer de vivre sur une planète saine et cela commence par de petites actions telles que des programmes liant résilience et quartiers populaires.

Bibliographie

RAPPORT :

Aga Khan, S. (2002, Décembre). Le développement durable, une notion pervertie. *Le Monde diplomatique*, 16-17. https://www.monde-diplomatique.fr/2002/12/AGA_KHAN/9792

Beal, V. (2011). Ville durable et justice sociale. Ce que le développement durable nous dit de la production de l'urbain. Dans V. Béal, M. Gauthier et G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales* (p. 239-259). Presses de l'Université de Saint-Etienne. <https://shs.hal.science/halshs-00857777>

Bihouix, P., Jeantet, S. et De Selva, C. (2022). *La ville stationnaire. Comment mettre fin à l'étalement urbain ?* Domaine du possible.

Billen, L. (2023). L'écologie ordinaire pour lutter à la fois contre les inégalités sociales et la crise écologique. *Les Cahiers du développement social urbain*, 1(77), 7-9.

Bonard, Y. et Thomann, M. (2009). Requalification urbaine et justice environnementale : Quelle compatibilité ? Débats autour de la métamorphose de Lausanne. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.8728>

Chauvier, E. (2007). Populations précaires et environnement à risques industriels : préjugés, non dits et enjeux implicites de l'action publique. *Socio-logos*, (2). <https://doi.org/10.4000/socio-logos.387>

Créton-Cazanave, L., Deroubaix, J.-F., Hubert, G. et J. Dubois-Maury, V. (2016, Novembre). Possibilités et conditions d'émergence d'un « urbanisme résilient » en zone inondable : le cas des Ardoines, en Région Parisienne. Dans R. Rudolf (dir.), *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques* (p. 101-131). Presses de l'Université Laval.

Djament-Tran, G., Le Blanc, A., Lhomme, S., Rufat, S. et Reghezza-Zitt, M. (2011). Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire. Prépublication. <https://hal.science/hal-00679293>

Djament-Tran G. (2021, Juillet). La patrimonialisation du logement social, un modèle de résilience urbaine ordinaire ? Expérimentations en banlieue parisienne. Dans P. Zander (resp.), *Vers des villes plus résilientes dans le monde entier*. Colloque de l'ICCCASU, Montréal. <https://hal.science/hal-03527085/>

Duchêne, F., Marchand, L., & Desaleux, D. (2015). *Lyon, vallée de la chimie : Traversée d'un paysage industriel*. Libel.

- El Karoui, H. (2020, Octobre). *Les quartiers pauvres ont un avenir*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/les-quartiers-pauvres-ont-un-avenir>
- Epstein, R. et Kirszbaum, T. (2019). Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018). *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 3(30), 23-46. <https://doi.org/10.3917/parl2.030.0023>
- Favrat, A. (2015, Mars). Maryse Bresson, Vincent Geronimi, Nathalie Pottier (dir.), La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales. *Revue des politiques sociales et familiales*, (119), 89-90.
- Fernandez Rodriguez L. (2021, 28 juin). « La résilience des territoires est une funeste chimère » – Thierry Ribault, chercheur au CNRS. *La Gazette des communes*. <https://www.lagazettedescommunes.com/752353/la-resilience-des-territoires-est-une-funeste-chimere-thierry-ribault-chercheur-au-cnrs/>
- Gefen, A. (2020, Octobre 16). Résilience, vous avez dit résilience ?. *AOC*. <https://aoc.media/analyse/2020/10/15/resilience-vous-avez-dit-resilience/>
- Laganier, R. et Serre, D. (2017). Les conditions et la mise en œuvre de la résilience urbaine. Dans I. Thomas et A. Da Cunha (dir.), *La ville résiliente. Comment la construire ?* (p. 69-86). Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lejeune, C. (2023). L'écologie populaire circonscrite à la périphérie urbaine ? Au-delà des marges de l'environnementalisme. *Espaces et sociétés*, 1(188), 171-177. <https://doi.org/10.3917/esp.188.0171>
- Lombard, C., Rivier, L. et Thomasset, B. (2023). Reporters de Quartiers : un regard différent sur les transitions. *Les Cahiers du développement social urbain*, 1(77), 39-40.
- Mhamdi, Y. (2023, 30 juillet). Fausses promesses et manipulations : le scandale des plans banlieues [vidéo]. *Blast*. https://www.blast-info.fr/emissions/2023/fausses-promesses-et-manipulations-le-scandale-des-plans-banlieues-IN8fxjVeS4iD6_z2B7-qww
- Ouassak, F. (2020). Quartiers populaires, conscientisation écologique et libération. *Après-demain*, 1(53), 27-28. <https://doi.org/10.3917/apdem.053.0027>
- Ouassak, F. (2023). Les conditions d'émergence d'un projet écologiste depuis les quartiers populaires. *Les Cahiers du développement social urbain*, 1(77), 22-23.
- Prochasson, D. (2023). L'urgence de penser la lutte contre les inégalités environnementales. *Les Cahiers du développement social urbain*, 1(77), 19-20.

- Quenault, B. (2013, 10 juillet). Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique. *EchoGéo*, (24). <https://doi.org/10.4000/echogeo.13403>
- Reghezza-Zitt, M. (2020). La résilience : opportunité ou fausse piste ?. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 98(2), 69-73. <https://doi.org/10.3917/re1.098.0069>
- Rufat, S. (2010). Existe-t-il une "mauvaise" résilience ?. Dans G. Djament-Tran et M. Reghezza-Zitt (dir.), *Résilience urbaines, les villes face aux catastrophes* (p. 157-202). Éditions du manuscrit. <https://hal.science/hal-00693161>
- Saqué, S. (2023, 7 juillet). Banlieues, des territoires à l'abandon [vidéo]. *Blast*. <https://www.blast-info.fr/emissions/2023/banlieues-des-territoires-a-labandon-uR1JXZCbQy6AxiIdSzSOGg>
- Slimani, J. (2015). De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : glissement sémantique ou nouvelle approche ?. *Après-demain*, 1(33), 11-13. <https://doi.org/10.3917/apdem.033.0011>
- Van Lider, M., Auquier, L., Guilmin, X. et Hermesse, L. (2021). Wood in Molebeek : une recherche participative qui bouscule pratiques et praticien·nes. Dans B. Godrie, M. Dos Santos et S. Lemaire (dir.), *Lucidités subversives : Dialogues entre savoirs et disciplines sur les injustices épistémiques*. (p. 249-274). Editions Sciences et Bien Commun.
- Vignet, J. (2021, 20 octobre). Thierry Ribault, Contre la résilience. À Fukushima et ailleurs. *Lectures, Les comptes rendus*. <https://doi.org/10.4000/lectures.51855>

ILLUSTRATIONS :

- Laganier, R. (2013). Améliorer les conditions de la résilience urbaine dans un monde pluriel : des défis et une stratégie sous contrainte. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 4(72), 65-71. <https://doi.org/10.3917/re.072.0065>
- Les bons réflexes. (2019). *Le bassin Lyonnais*. <http://www.lesbonsreflexes.com/bassin/lyonnais/>
- Métropole de Lyon. (2015). La géographie prioritaire dans Grand Lyon la Métropole au 1^{er} janvier 2015. *Contrat de ville de la Métropole de Lyon 2015-2020*. p. 145.
- Géoportail. (s. d.). [Fond de carte Géoportail fond OpenStreetMap].
- SIG Ville. (s. d.). *Quartier Prioritaire : Minguettes – Clochettes*. <https://sig.ville.gouv.fr/Cartographie/QP069015>

Annexes

Annexe 1 : Conclusions et Pistes d'actions à l'issue de l'enquête réalisée à Saint-Fons

Synthèse des éléments de diagnostic

Le PPRT est une **contrainte pour l'organisation d'animation et d'évènements** aux Clochettes :

- Pour les **services qui connaissent le règlement** (ERP et connaissances personnelles)
- Pour les projets qui passent en **commission de sécurité** ou qui concernent **l'aménagement** des espaces publics
- **L'interprétation du règlement** permet à certaines activités d'avoir lieu sans être sûr de leur validité à cause des flous du PPRT

Les Clochettes représente des **enjeux de désenclavement et d'implication des habitants** dans la vie du quartier :

- Volonté politique de **mettre à l'abri les citoyens** et de respecter les règlements du PPRT (*interdiction des nouveaux évènements*)
- Objectifs ralentis par une **mise en sécurité insuffisante selon les référents**, malgré les trois salles de confinement présentes

La **connaissance des risques**, des mesures de sécurité et des règlements en application est **hétérogène** sur la commune :

- Demande importante d'une **formation annuelle** par les agents
- **Absence de culture du risque** ressentie par les référents

Les interlocuteurs sur les risques technologiques sont **plus ou moins bien identifiés** :

- Référent commune très sollicité : missions trop importantes pour un seul poste
- Relation moins forte qu'avant entre la commune et les référents risques à d'autres échelles (Métropole et DDT)
- **Référents disponibles pour aider sur la sensibilisation et l'avancement des projets**

1

Pistes d'actions

Formation annuelle des agents, notamment les services instructeurs et urbanisme de la Ville, sur :



- Les risques en présence et les comportements à adopter en cas d'alerte
- Le règlement du PPRT et la source des contraintes de jauges (favoriser la compréhension pour une meilleure prise en main) + mise en contact avec les référents Métropole et DDT



Formation des élus sur les mêmes thèmes



Revenir à une **gouvernance partagée** entre la commune, l'État et la Métropole

Intégration des **référents risques** et autres acteurs en rapport avec les industries aux **GT Clochettes (Politique de la ville et NPNRU)** (1 à 2 fois par an)



Embauche d'un **appui au référent risques majeurs communal** sur la question des risques technologiques pour la fin du dispositif Sécuréno'v (habitat, prise en main de QR, des formations, ...)



Définition d'un mode opératoire pour la mise en protection (ex : cartographie des salles de confinement à transporter)

1

Annexe 2 : Grille d'entretien de l'enquête réalisée à Saint-Fons

Questionnaire structures d'accueil et risques technologiques

Caractéristiques des animations (diagnostic de l'activité actuelle) :

- Organisez-vous des activités en plein air ou en intérieur ?
 - o Préciser le local ou les espaces extérieurs utilisés
- Ces animations sont-elles récurrentes ?
 - o Si oui, précisez (toutes les semaines / mois / 2 mois ... ?)
- Vos animations visent-elles un public :
 - o Habitants Clochettes, de Saint-Fons ou d'autres quartiers ?
 - o Vulnérable ? (âge, handicap, niveau de français, csp / aides touchées / revenus, ...)

Rapport au PPRT :

- Savez-vous ce qu'est un PPRT ?
 - o Si non, explication rapide (*)
- Pour le cas de Saint-Fons, connaissez-vous les risques encourus par la proximité de la Vallée de la chimie ?
- Savez-vous quels comportements adopter en cas d'alerte ? Savez-vous où se trouvent les lieux de confinement ?
 - o Si oui, comment avez-vous eu la connaissance ? détaillez
- Connaissiez-vous les contraintes liées au PPRT sur Saint-Fons ?
- Le PPRT a-t-il déjà contraint l'organisation de vos évènements ?
 - o Si non, pourquoi ?
 - Pas de connaissances ou sensibilisation
 - Si prise en compte des contraintes : Expliquez quelles sont les mesures mises en place pour s'adapter au PPRT.
 - o Si oui :
 - Comment ? Décrivez les annulations ou limites dans l'organisation de certaines animations
 - Expliquez quelles sont les mesures mises en place pour s'adapter au PPRT.
- Vos animations participent-elle à une sensibilisation au PPRT ? (au sens large)
 - o Si non, est-ce que cela serait possible ?

Besoins des organisateur.ices et de la population :

- Ressentez-vous un besoin de sensibilisation ou communication sur les risques technologiques, le PPRT et les comportements à adopter ?
 - o En tant que professionnels
 - o Pour leur public
- Souhaiteriez-vous mettre en place des actions difficilement réalisables et contraintes à cause du PPRT ?
- Boîte à idées pour sensibiliser et informer les organisateur.ices d'animations (cf. AMI nationale journée de la résilience)

Informations personnelles :

- Âge
- Ville / rue de résidence principale
- Activité professionnelle