



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 9 | 2007

Inégalités écologiques, inégalités sociales

Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ?

Lydie Laigle et Mélanie Tual



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/4262>

DOI : 10.4000/developpementdurable.4262

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Lydie Laigle et Mélanie Tual, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 9 | 2007, mis en ligne le 02 septembre 2007, consulté le 30 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/4262> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.4262

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ?

Lydie Laigle et Mélanie Tual

- 1 Selon nos recherches antérieures, quatre catégories d'inégalités écologiques peuvent être énoncées (Laigle et Oehler, 2004b) : 1) les inégalités d'exposition aux nuisances urbaines (bruits, pollutions...) et aux risques (naturels, technologiques, industriels, sanitaires...) ; 2) les inégalités d'accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité ; 3) les inégalités liées à l'héritage et au développement des territoires urbains ; 4) les inégalités dans la capacité d'agir sur l'environnement et d'interpeller la puissance publique pour améliorer le cadre de vie.
- 2 L'article montre dans une première partie comment, selon les cultures sociopolitiques et philosophiques, ces quatre catégories d'inégalités sont appréhendées de manière différente. L'analyse historique et conceptuelle de la notion d'inégalité écologique menée dans cinq pays européens révèle combien les approches et réponses au problème des inégalités écologiques sont étroitement liées aux conceptions de la justice, du droit et de l'environnement d'une part, à celles de l'Etat et de l'action publique, d'autre part. Ainsi, au Royaume-Uni, ces inégalités sont plutôt envisagées en fonction de l'idée de justice environnementale, avec pour corollaire le droit de tout individu à disposer d'un environnement de qualité. En France, on insiste sur la dimension sociale des inégalités et sur le rôle de l'action publique dans sa fonction correctrice des mécanismes qui les produisent. En Allemagne, en Espagne ou en Italie, les inégalités sont abordées au travers des déséquilibres de développement entre territoires et leur réduction implique des mécanismes de solidarité et des principes d'équité.
- 3 La deuxième partie expose comment l'analyse et le traitement de ces inégalités sont aussi conditionnés par les modes d'organisation politico-institutionnelle du développement

urbain durable. Dans un contexte général de désengagement des Etats dans l'aménagement du territoire et de montée des exigences de la législation environnementale européenne, les politiques de développement urbain durable s'inscrivent dans de nouvelles configurations institutionnelles qui conditionnent les modalités et le niveau de prise en compte des inégalités écologiques.

- 4 L'organisation britannique, très centralisée, met l'accent sur les finalités économiques et socio-sanitaires de la qualité environnementale, priorités qui restent toutefois peu relayées aux échelles locales. A l'opposé, le mode d'organisation décentralisé qui prévaut en Italie et en Espagne focalise sur l'équité environnementale et la réduction des risques majeurs, sans lien direct avec la question sociale. En Allemagne, les préoccupations environnementales sont intégrées dans les projets urbains locaux, mais les préoccupations sociales et sanitaires sont principalement portées par le gouvernement fédéral et les Länder. En France, enfin, la décentralisation conduit à responsabiliser les autorités locales sur des questions sociales et environnementales, mais la mise en œuvre de modes d'action publique transversaux est encore balbutiante.
- 5 Cette analyse politico-institutionnelle permet d'identifier des obstacles communs auxquels font face les collectivités locales pour traiter la question des inégalités écologiques. Ce qui permet, en troisième partie, d'esquisser des pistes d'évolution possible pour une action publique locale dont les moyens seraient en accord avec ses compétences et responsabilités en matière de développement durable.
- 6 La notion d'inégalités écologiques, suppose l'articulation de la question des inégalités sociales à celle de l'environnement. Or cette articulation est conditionnée par les cultures sociopolitiques des différents pays européens. Notre hypothèse est qu'il existe un lien étroit entre les conceptions du droit, de l'environnement et de l'action publique en vigueur dans ces pays d'une part, et les manières de penser cette articulation de l'autre. Dans les cinq pays étudiés, on voit émerger trois approches¹ des inégalités écologiques : l'approche fondée sur l'idée de justice environnementale ; l'approche fondée sur l'idée d'une action publique « corrective » des inégalités sociales d'accès aux aménités urbaines et environnementales ; et l'approche fondée sur l'idée d'une équité compensant les atteintes portées à l'environnement et l'impact qui en découle sur certains territoires et populations.
- 7 Elle s'observe en Grande-Bretagne, où l'approche des inégalités écologiques est fortement influencée par le courant de l'« *environmental justice* » qui s'est constitué aux Etats-Unis dans les années 1970. Dans ce courant, la notion d'inégalité correspond à une différence de situation due à une discrimination environnementale et considérée comme injuste. Des situations inégales d'exposition aux risques environnementaux et sanitaires subies par des minorités ethniques ont été dénoncées par des associations locales et des groupes d'influence, puis analysées et formalisées dans des études universitaires (Bullard, 1990). Ces études² attestent que les communautés afro-américaines sont davantage exposées aux risques environnementaux que l'ensemble de la société américaine. Le problème de saturnisme lié à la présence de peinture au plomb dans les logements anciens, en fournit un bon exemple : plus de 28,4 % des enfants issus de familles afro-américaines à faible revenu sont victimes du saturnisme, contre 9,8% des enfants issus de familles de « Blancs » dans une situation financière similaire. L'injustice environnementale provient du fait que ces groupes ethniques socialement défavorisés subissent des situations jugées contraires aux droits fondamentaux de l'individu. La question de la différence de situation devient alors le pivot autour duquel s'établit le discours sur la justice (Koubi et

Guglielmi, 2000). En effet, l'idée véhiculée par ce courant est que chaque groupe d'individus qui subit une discrimination environnementale susceptible d'altérer ses conditions de vie doit pouvoir la contester. C'est en dénonçant, par l'exercice de la citoyenneté, l'existence de telles situations que s'opère la lutte contre les injustices environnementales. La puissance publique répond à la mobilisation citoyenne en légiférant sur de nouveaux droits, à l'image des adaptations apportées par le « *Civil Rights Act* »³. Le courant de l'« *environmental justice* » se développe en Grande-Bretagne depuis les années 1990⁴ et conditionne fortement l'approche des inégalités écologiques dans ce pays. Depuis les années 2000, il se diffuse progressivement dans les instances communautaires et les milieux universitaires européens.

- 8 Historiquement, ce courant repose sur une conception du droit, de l'environnement et de l'action publique commune aux pays du Commonwealth. Cette conception postule l'existence de droits fondamentaux de l'individu, dits droits naturels, qui relèvent d'un ordre moral et s'incarnent indépendamment de la société, ce qui n'est pas sans relation avec l'absence de constitution et de droit écrit en Grande-Bretagne. Dans ce contexte, le devoir de l'Etat et l'enjeu de l'action publique sont circonscrits à la protection des droits de l'homme en réponse à la mobilisation citoyenne. Ce courant trouve aussi ces racines dans une vision interactive des relations entre les sociétés et leur environnement. En effet, dès le XVII^e siècle, Hume, Locke et Shaftesbury, puis au XIX^e siècle, Dewey, élaborent une conception sensible du rapport de l'homme au monde vivant (Charles, 2001). De cette conception découle l'idée qu'il est nécessaire de préserver l'environnement pour sauvegarder l'humanité. On comprend alors l'avance historique des pays anglophones en matière de réflexion sur la protection de l'environnement et sur le droit des individus à un environnement sain.
- 9 Elle met l'accent sur les *inégalités sociales d'accès* à l'habitat, aux équipements, aux services, aux transports, et à la qualité de l'environnement urbain. Dans ce cas, la préoccupation centrale est moins la vulnérabilité des individus à leur environnement que les obstacles qu'ils rencontrent dans l'accès aux aménités urbaines et environnementales. Cette approche focalise ainsi l'attention sur les mécanismes qui produisent les inégalités avant les situations qui en résultent. Elle s'inscrit dans le courant sociologique de la « reproduction sociale » qui postule que les inégalités d'accès à l'urbanité et aux biens communs sont dues à des mécanismes économiques, institutionnels et symboliques (Bourdieu, 1979). Dans le prolongement de ces travaux, les « inégalités écologiques » sont alors envisagées comme le résultat de l'imbrication entre des phénomènes sélectifs et ségrégatifs liés aux revenus et aux marchés (foncier, immobilier...), des mécanismes symboliques et affinitaires qui déterminent le rapport des groupes sociaux aux institutions, aux lieux de résidence et au cadre de vie (Maurin, 2004), et enfin des politiques publiques qui interviennent dans le développement urbain et le traitement des problèmes environnementaux.
- 10 Cette approche des inégalités écologiques, dominante en France, ne repose ni sur les mêmes théories de la justice et de l'environnement, ni sur la même conception de l'égalité et de l'action publique⁵ que l'approche anglo-saxonne. Dans ce pays, l'idée de justice depuis la révolution française est davantage fondée sur l'égalité *en droit* de tous les citoyens⁶ que sur l'égalité *des droits* des individus. Le rôle de la puissance publique ne consiste pas seulement à protéger ces droits, mais à élaborer des règles et des principes communs qui favorisent l'accès du plus grand nombre aux soins, au logement, à l'éducation, etc. L'action publique « républicaine » vise à corriger les mécanismes socio-

économiques producteurs d'inégalités à l'aide des services publics, de dispositifs de redistribution et de mesures d'accompagnement social. De ce fait, l'intervention publique se situe davantage dans une logique *redistributive et corrective* des mécanismes producteurs d'inégalités, que dans une logique *réparatrice* des différences de situation jugées injustes. Ce qui distingue l'approche française de l'approche anglo-saxonne, c'est aussi la façon d'envisager le rapport de la société à l'environnement. Dans la pensée gréco-latine, dont l'influence est beaucoup plus marquée en France qu'en Grande-Bretagne, l'environnement est perçu comme une entité possédant une logique d'évolution propre, indépendamment de l'action humaine. Cette conception physico-mathématique bâtit un rapport d'extériorité de l'homme vis-à-vis de l'environnement (Charles, 2001). Il est, à ce titre, intéressant de constater la lente prise de conscience des incidences des actions humaines sur les ressources naturelles dans les pays où prévaut cet héritage philosophique⁷.

- 11 C'est dans ce contexte, selon nous, qu'il faut resituer la difficile maturation du concept d'inégalités écologiques notamment en France. D'un côté, il n'est pas certain que les approches constituées pour expliquer les inégalités sociales soient suffisantes pour analyser les inégalités écologiques. De l'autre, le faible ancrage sociétal, citoyen et politique, des questions environnementales, ne favorise guère une approche transversale des questions environnementale et sociale. La faiblesse du lobbying associatif dans le domaine de la protection de l'environnement, ainsi que la prédominance d'une approche sociale et politique des inégalités ne semblent pas étrangers à la faible articulation entre ces questions.
- 12 Cette troisième approche est centrée sur les inégalités écologiques liées à *l'héritage et au développement des territoires*. Elle se réfère aux problématiques de *l'équité territoriale et intergénérationnelle*, de la prudence et de la responsabilité environnementale. Ces inégalités renvoient, d'une part, aux trajectoires ou aux potentialités de développement des territoires, et d'autre part aux relations inter-territoires d'échange, de domination et de dépendance. Ces inégalités rendent compte de l'influence des rapports de concurrence interurbaine et de compétition économique sur les liens de réciprocité entre les modes de vie, les structures sociales et le rapport des sociétés à l'environnement⁸ (Lipietz, 1993). En outre, ces inégalités dépendent des effets d'entraînement (d'attractivité ou d'appauvrissement) qui se créent entre plusieurs territoires et des rapports d'influence qu'ils entretiennent pour l'utilisation des ressources (humaines, environnementales, économiques ...). Le caractère inégalitaire provient du fait que le développement d'un territoire ou d'une génération peut ponctionner ou dégrader les ressources d'un autre territoire ou d'une autre génération. La réduction de ces inégalités implique des mécanismes de solidarité et des principes d'équité qui peuvent être mis en œuvre aux différents niveaux de l'action publique (Laganier, Villalba, Zuideau, 2002).
- 13 C'est en Allemagne, Italie et Espagne, pays fortement décentralisés, que cette approche est la plus développée. La vulnérabilité des territoires et l'exposition aux risques des populations défavorisées sont appréhendées en termes d'équité et d'action publique compensatrice des préjudices ou des déficits observés. En Allemagne, l'accent est mis sur l'équité territoriale, particulièrement sur la lutte contre les vulnérabilités environnementales et les moyens de compenser leurs incidences défavorables sur les populations⁹. En revanche, en Italie et en Espagne, la priorité porte sur l'équité d'accès à la qualité de vie car l'environnement urbain est appréhendé dans sa dimension bâtie et apprécié à l'aune de ses espaces publics ouverts et de ses services. En effet, le thème de la

qualité de vie en Europe du Sud l'emporte sur des considérations de type écosystémique plus développées en Europe centrale (Emelianoff, 2003). La notion d'équité renvoie ainsi à l'idée de traitement proportionnel aux besoins inégalement satisfaits des populations et des territoires concernés (Rawls, 1971 ; Walster et al., 1978). L'évaluation des contributions respectives des individus, précisément des vulnérabilités que leurs modes de vie engendrent, et des préjugés qu'ils subissent permet de définir des règles d'équité compensatrice au fondement de l'action publique.

- 14 Ainsi, le sens donné aux notions de justice, d'égalité et d'équité dépend des contextes sociopolitiques. Tantôt « *la notion de justice se confond avec l'équité* », tantôt « *la solution juste est celle de l'égalité* » (Boudon, 1995, p. 235). Lerner (1977) insiste ainsi sur la variabilité des normes et des critères de justice selon les contextes sociétaux et les systèmes de relations qui y sont prédominants. La notion d'équité s'impose dans des sociétés où les individus partagent des buts communs mais où leur destin individuel ne se confond pas avec celui de la société. Celle d'égalité tendra à l'emporter dans des sociétés caractérisées par l'idée de citoyenneté et de souveraineté.
- 15 Les trois courants de pensée présentés montrent la diversité des approches possibles pour analyser les « inégalités écologiques ». L'analyse peut en effet porter sur les situations cumulées de discrimination sociale, raciale et environnementale, mais aussi sur les mécanismes inégalitaires dans l'accès et dans la production du cadre de vie. Dans tous les cas, l'étude des inégalités sociales d'accès à l'environnement urbain doit être complétée par l'analyse des dynamiques de développement des territoires, des processus politico-institutionnels qui les sous-tendent, et des mouvements citoyens qu'elles génèrent. En effet, l'analyse des inégalités écologiques met en lumière le lien indissociable qui les unit à l'action publique et citoyenne, ainsi qu'aux processus de développement des territoires. Telles qu'elles se posent aujourd'hui par rapport aux questions des modes de vie, d'aménagement du territoire et de ségrégation socio-spatiale, l'analyse et le traitement de ces inégalités impliquent une pensée interactive du rapport des sociétés à leur environnement, et une action publique moins sectorisée, plus décentralisée et plus ouverte sur la société civile.
- 16 Dans les pays européens, on se réfère de plus en plus au courant de la « justice environnementale » pour analyser les inégalités écologiques. Cette montée de la question de la justice et du droit correspond à la diffusion de la culture anglo-saxonne dans les sociétés européennes, particulièrement au niveau de la législation, des politiques publiques, et des modes de gouvernance territoriale. Cette évolution qui s'opère depuis quelques années dans les pays étudiés est à mettre en rapport, d'une part avec le phénomène généralisé de décentralisation qui s'accompagne d'un affaiblissement des Etats, d'autre part avec la montée des prérogatives européennes.
- 17 Les politiques urbaines et environnementales s'inscrivent dans des évolutions législatives et institutionnelles qu'il convient de prendre en compte pour apprécier leur influence sur les inégalités écologiques. Dans tous les pays étudiés, l'Etat se désengage progressivement de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire pour en confier la réalisation aux collectivités territoriales notamment locales. En France et en Grande Bretagne, l'Etat joue toujours un rôle d'orientation de ces politiques¹⁰, tandis qu'en Italie et en Espagne, ce sont des gouvernements régionaux qui sont en charge de la planification territoriale, avec un pouvoir normatif et de contrôle de la réglementation. En Allemagne, l'Etat Fédéral définit les grands objectifs stratégiques pour le développement des territoires et élabore des programmes thématiques nationaux qui

encadrent et soutiennent les politiques élaborées de façon décentralisée à l'échelle des Länder et des villes.

- 18 Cette décentralisation de l'action publique s'opère parallèlement à un renforcement général en Europe du rôle attribué au droit dans la prévention et la réparation des dommages environnementaux (pollution de l'air, de l'eau, des sols...). Ainsi, l'inscription des directives européennes dans le droit français a lieu au moment même où l'Etat et ses services déconcentrés se désengagent progressivement de la réalisation des évaluations environnementales des territoires par le transfert de ces compétences aux collectivités territoriales. Le recours grandissant au droit dans la gestion de l'environnement s'inscrit dans un contexte marqué par l'implication croissante des acteurs privés dans le développement urbain (aménageurs, promoteurs...) et dans l'évaluation des pollutions et leur résorption (bureaux d'études spécialisés...). Or le plus grand partage des responsabilités entre acteurs publics et privés complexifie la réalisation des projets de développement urbain durable visant une réduction des inégalités écologiques.
- 19 En France, le droit de l'environnement et celui de l'urbanisme, en augmentant les exigences en matière d'études d'impact, et en renforçant la responsabilité de celui qui pollue et de celui qui change l'usage du sol, crée des tensions entre les deux sphères, privée et publique, la première cherchant à faire porter à la seconde la responsabilité juridique des conséquences environnementales des choix d'aménagements. Ces dynamiques d'acteurs constituent un obstacle à l'application du principe de précaution et de responsabilité¹¹. Ces difficultés incitent la majorité des collectivités locales à urbaniser des zones cultivées ne présentant pas de risque environnemental apparent, contribuant ainsi à l'étalement urbain, ou à ne pas changer l'usage des sites à risques (sites industriels aux sols pollués...). D'où l'inefficacité dans le traitement des inégalités écologiques dues à la proximité entre zones d'habitat, sites d'activité et infrastructures de transport. Les évolutions de la législation et des rapports entre les acteurs publics et privés rendent ainsi difficiles de concilier urbanisme durable et responsabilité *collective* sur la qualité de l'environnement urbain. Le niveau de responsabilité attribué aux collectivités publiques dépasse leur marge réelle d'action et de décision, leur capacité à inciter l'ensemble des acteurs de la production urbaine à suivre des recommandations sociales et environnementales. On peut dès lors se demander quelles peuvent être les évolutions possibles d'une action publique « d'inspiration républicaine » amenée à développer des modes d'action locales plus souples et contractuelles impliquant la chaîne d'acteurs publics-privés dans le développement urbain durable, et des formes de gouvernance plus transversales qui viendraient en appui à une action publique planificatrice sur l'environnement urbain.
- 20 L'analyse des inégalités écologiques, au regard des mécanismes qui les produisent, implique en effet de tenir compte des différents échelons institutionnels et échelles de territoires. A l'échelle des grandes agglomérations métropolitaines, nos études ont montré que des enchaînements cumulatifs entre le développement économique des territoires, les évolutions sociales et démographiques, les recompositions urbaines et la vulnérabilité environnementale peuvent générer des inégalités écologiques¹² (Laigle, 2006). Aux échelles des villes et des quartiers, ce sont plutôt des mécanismes liés à la pression foncière et immobilière, à la réhabilitation de l'habitat, aux trajectoires résidentielles, à la lutte contre les coupures urbaines, à la revalorisation des îlots en friches ou à la dévalorisation de zones exposées à des nuisances (bruit, inondations, pollutions...) qui conditionnent des situations d'inégalités écologiques. Enfin, les

inégalités écologiques peuvent aussi être analysées à l'échelle des groupes de populations socialement précarisées, captives d'un quartier excentré et pollué ou d'un habitat indécemment ou sur-occupé. Dans ce cas, l'inégalité s'appréhende par l'évaluation des facteurs à l'origine de la vulnérabilité environnementale de ces populations socialement précarisées.

- 21 Cette seconde partie analyse la portée et les limites des politiques de développement urbain durable dans le traitement des inégalités écologiques, en tenant compte des évolutions législatives et institutionnelles qui ont lieu dans les différents pays européens étudiés. Elle montre que l'intégration des préoccupations sociales et environnementales dans les politiques urbaines s'opère à des échelles institutionnelles et territoriales différentes selon les pays.
- 22 La Grande-Bretagne a été le premier pays européen dans lequel une réflexion sur la problématique de l'*environmental justice* s'est amorcée (ESRC, 2001). Dans la nouvelle *National Sustainable Development Strategy* (politique nationale de développement durable de 2004), l'Etat s'engage notamment à répondre au problème des inégalités environnementales. Selon le SDRN (*Sustainable Development Research Network*), l'*environmental inequality* (inéquité écologique) fait référence « à la distribution socialement inégalitaire des risques environnementaux et de l'accès aux biens et services » (Lukas et al, 2004). L'*Environment Agency*, l'agence nationale pour l'environnement, est mandatée par le gouvernement pour intégrer plus d'équité environnementale dans les politiques nationales et limiter les impacts cumulatifs des inégalités environnementales sur la santé et la qualité de vie en milieu rural et urbain (EA, 2004). Dans cette perspective, l'Etat met en place des partenariats stratégiques à différents niveaux territoriaux entre les ministères chargés de l'environnement et de la santé (DEFRA, 2005). De plus, le gouvernement encourage les collectivités locales sur la voie du développement durable au travers de programmes nationaux de régénération urbaine comme les programmes « *Neighbourhood Renewal* » (2001) (renouvellement des quartiers) et « *Sustainable Communities* » (2004) (communautés durables) qui visent à restaurer un habitat et des espaces de vie de qualité.
- 23 Cependant les relais au niveau des collectivités territoriales de niveau régional et local sont encore insuffisants pour permettre une lutte efficace contre les inégalités écologiques. Certes, les agences régionales de l'environnement veillent à intégrer la protection de l'environnement dans les documents de planification urbaine et les projets urbains d'envergure. Plus encore, au niveau local, chaque politique doit être évaluée a priori en fonction de son impact sur l'environnement. Toutefois, à l'instar de Manchester, les villes qui connaissent une situation économique fragile mènent des politiques municipales de développement urbain durable qui sont subordonnées à un objectif de développement économique¹³. Enfin, les politiques locales, dans lesquelles prédomine encore une approche partitionnée du développement durable, n'abordent pas les notions de justice environnementale, d'où l'inefficacité dans la réduction des inégalités écologiques.
- 24 En Italie, le ministère de l'écologie s'intéresse aux questions physiques de sauvegarde et de protection de l'environnement. Au niveau national, la déclinaison des aspects sociaux de la question environnementale en termes de droit d'accès à un cadre de vie décent pour les citoyens reste balbutiante. Dans un contexte de forte décentralisation depuis les années 1990, la question environnementale est gérée à l'échelle des régions en raison de leurs compétences en termes de planification, programmation, coordination et protection

de l'environnement. A l'échelle locale, les liens entre questions environnementales et sociales renvoient à la problématique de l'équité environnementale qui se traduit par la répartition d'une offre équilibrée de services urbains et à la réduction des niveaux d'exposition aux risques des populations. Ainsi, certaines collectivités locales, comme la ville de Naples, font de l'accès de leurs populations à un environnement de qualité le fil rouge de leur action territoriale¹⁴ (Di Ciommo F., 2006).

- 25 En Espagne, la notion d'inégalités écologiques n'existe pas en tant que telle. Elle renvoie à la notion d'*ecologismo social* développée dans les textes politiques du parti communiste espagnol¹⁵, selon lesquels il est nécessaire de limiter la production de biens promue par le système capitaliste au profit d'un équilibre entre société humaine et environnement. Du point de vue sociétal, la question environnementale se pose en termes de conflit entre diverses échelles territoriales et entre différentes parties de la société (lobbies de la construction et du tourisme d'une part, habitants et écologistes de l'autre). Le débat académique (Martinez Alier et al., 2001) reste centré sur la problématique de la dette écologique à l'échelle planétaire. La régulation des droits à un environnement meilleur est faite principalement par les communautés autonomes (Di Ciommo, 2006).
- 26 Dans ce contexte de forte décentralisation, l'objectif des politiques de développement urbain durable est de sauvegarder les avantages de la ville compacte méditerranéenne (densité, diversité, accessibilité, proximité...) tout en limitant ses inconvénients (trafic difficile, habitat dégradé...). Toutefois, ces politiques montrent leurs limites à l'échelle intercommunale. La décentralisation s'est traduite par une revalorisation du rôle des régions et des villes dans la planification territoriale et urbaine. L'absence de stratégie nationale de développement durable et la faiblesse des structures institutionnelles intermédiaires¹⁶ ne permettent pas de créer une cohérence entre la planification stratégique et spatiale, domaine de compétence des régions, et l'opérationnalisation des démarches de développement urbain durable, qui relève des villes. Les politiques de développement urbain durable s'appliquent rarement aux échelles des aires métropolitaines englobant des réseaux de villes moyennes et des zones périurbaines. Or c'est à cette échelle que les problèmes d'inégalités écologiques se posent dans les aires urbaines méditerranéennes : étalement périurbain, spécialisation sociale des zones résidentielles, déplacements automobiles (la périurbanisation des plus pauvres les éloignent des zones de transport en commun), risques environnementaux. En effet, bon nombre de villes méditerranéennes sont construites sur des zones géographiquement contraintes (mer, montagnes...) et écologiquement vulnérables (risque sismique, d'inondation, de pollution du littoral, gestion conflictuelle de la ressource eau...). Le principal obstacle à la résolution des inégalités écologiques est l'absence d'institution intermédiaire à même de dépasser les conflictualités politiques entre les administrations locales des territoires, et entre celles-ci et les gouvernements régionaux.
- 27 En Allemagne, le terme d'*ökologische Ungerechtigkeit* (« inégalité écologique ») est fort peu utilisé. On n'en trouve qu'une définition par défaut, à savoir l'absence de justice et d'équité environnementale ou *Umweltgerechtigkeit*. Les deux concepts sont apparus très récemment dans les travaux académiques et restent absents des écrits politiques. Selon Maschewsky, en Allemagne aujourd'hui, si la pollution est considérée comme dangereuse pour l'homme et l'environnement, le fait que les groupes les plus désavantagés soient plus exposés à ces nuisances n'est pas pris en compte (Maschewsky, 2004). En fait de justice environnementale, l'Allemagne s'est concentrée sur l'idée de « supportabilité » et sur la définition de seuils de tolérance (*Verträglichkeit*) sanitaires, sociaux et

environnementaux (Maschewsky, 2001). Cette approche conduit à la mise en place de programmes nationaux comme « *Gesunde Städte* » (des villes en bonne santé), « *Soziale Stadt* » (la ville sociale) et le « *Aktionsprogram Umwelt & Gesundheit* » (programme d'action pour l'environnement et la santé) dans lesquels le niveau fédéral attribue des subventions aux villes et Länder caractérisés par des déficits spécifiques et souhaitant mettre en place des actions pour les surmonter.

- 28 Si la notion est peu utilisée, c'est cependant en Allemagne où les coordinations entre les différentes institutions territoriales (Etat Fédéral, Länder, Villes) d'une part, et entre les services municipaux de l'urbanisme et de l'environnement d'autre part, sont les plus abouties. Cette situation favorise l'impact des politiques de développement urbain durable pouvant limiter l'émergence des inégalités écologiques. L'organisation territoriale décentralisée en vigueur en Allemagne, se caractérise par une complémentarité des rôles et fonctions de chaque échelon institutionnel qu'on ne retrouve pas en Espagne ou en Italie. L'Etat fédéral impose comme grands principes directeurs du développement des territoires l'équité territoriale et le développement durable, en fonction desquels chaque Land élabore sa politique d'aménagement du territoire. Ce sont surtout les villes de taille moyenne et grande qui jouent un rôle clé pour intégrer des préoccupations environnementales dans le développement urbain. Ces préoccupations sont présentes dans les politiques sectorielles des villes (habitat, urbanisme, énergie, préservation des ressources naturelles) qui développent des modes d'action transversaux. De plus, l'Allemagne, en héritant d'une structure urbaine imbriquée à l'industrie a très tôt organisé une régénération urbaine « en douceur » impliquant le citoyen, évitant une dégradation progressive de l'environnement urbain généralement source d'inégalités écologiques¹⁷.
- 29 Toutefois, les initiatives locales de développement urbain durable peuvent être contrecarrées par des choix géopolitiques ou culturels plus globaux. En effet, les formes urbaines traditionnelles (ville étalée en tâche d'huile) et les grands choix d'aménagement (infrastructures autoroutières maillant des conurbations et des réseaux de villes...) limitent les efforts réalisés dans l'habitat et l'urbanisme durable à l'échelle des villes. Rares sont les municipalités qui comme Hanovre ont engagé, corrélativement à des expérimentations en matière d'habitat et de quartiers durables, une réflexion sur la réduction de l'étalement urbain à l'échelle intercommunale dans une perspective de développement durable¹⁸. La difficulté que les collectivités territoriales rencontrent pour limiter les impacts sociaux et environnementaux de ces modes de vie périurbains peut, à l'avenir, être source d'inégalités écologiques.
- 30 En France, la notion d'inégalité écologique est apparue au moment de la mise en place des premières politiques de l'environnement à la fin des années 1970. Toutefois, il n'y a pas eu de traduction politique concrète¹⁹. Les premiers écrits scientifiques sur la question des inégalités écologiques, datent des années 2000, et insistent sur leur dimension cumulative : « *il existe en matière d'environnement, des différences considérables d'exposition aux risques ou d'accès aux ressources; et il est clair que celles-ci ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales - inégalités de revenu, d'emploi ou de consommation* » (Emelianoff et Theys, 2001). Les rares documents officiels existants font référence au fait que ces inégalités « *recouvrent aussi bien une exposition aux risques naturels et techniques, une dégradation de la qualité de vie, qu'une privation relative de certains biens et services communs allant jusqu'à un accès restreint ou altéré à des ressources vitales, toutes choses se traduisant par une altération du potentiel de développement au sens plein du terme* » (Garnier, 2002). La faible

sensibilisation à ce thème s'explique par la référence majeure de la classe politique française aux inégalités sociales, considérées davantage dans leurs rapports au travail, à l'éducation et à l'urbanité, qu'à l'environnement. Ce n'est qu'à partir de 2003 que la question des inégalités écologiques est introduite dans les documents gouvernementaux, comme la « *Stratégie Nationale du Développement Durable* »²⁰, et les programmes ministériels de recherche, tel celui sur « *Politiques Territoriales et Développement Durable* » lancé conjointement par le Ministère de l'Équipement (Plan Urbanisme Construction Architecture) et par le Ministère l'Écologie et du Développement Durable. Un an après, Serge Lepeltier, alors Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, demande une mission d'expertise sur la « *Lutte contre les inégalités écologiques et l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain* ». Cette mission a donné lieu, en 2005, à un rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (Bidou et al., 2005) faisant des propositions pour intégrer la question des inégalités écologiques dans les démarches de développement durable.

- 31 Si en France, il existe une stratégie nationale de développement durable, et une dynamique en faveur de l'élaboration de politiques intercommunales de développement urbain durable, les collectivités territoriales rencontrent néanmoins des difficultés pour inscrire la question des inégalités écologiques dans leur politique d'aménagement du territoire. La première difficulté tient à la faiblesse des moyens financiers et méthodologiques que l'Etat met à leur disposition pour traiter cette question. A la différence de l'Allemagne et du Royaume-Uni, aucun programme d'action visant à soutenir financièrement les initiatives locales de développement urbain qui limitent les nuisances environnementales pour les habitants n'a été élaboré. Les politiques de développement urbain intègrent encore peu les questions de santé et de qualité de vie qui sont traitées par quelques entrées thématiques comme celles de la pollution de l'air ou des nuisances sonores. L'action sectorielle de l'Etat induit une faible articulation entre les problématiques de la rénovation urbaine²¹ liées aux problèmes socio-urbains celles du développement durable plus axées sur la protection de l'environnement que sur la préservation d'une qualité « *environnementale* » de vie, et celles de la santé²². A cela s'ajoute une politique publique qui concentre son action sur des territoires jugés prioritaires, mais dont les territoires en friches urbaines, à l'habitat insalubre ou bien exposés à des risques industriels sont exclus. Dans ce contexte, ce sont surtout des villes et des agglomérations, comme celles de Lille, impliquées dans la régénération urbaine de ces territoires qui s'engagent dans une réflexion sur les inégalités écologiques. L'intérêt de cette réflexion est qu'elle ouvre sur des transversalités nouvelles au sein de l'action publique territoriale en favorisant des partenariats locaux²³.
- 32 Ce tour d'horizon européen confirme que l'analyse et le traitement des inégalités écologiques dépendent étroitement des héritages urbains, des conceptions de l'action publique, et des collectivités territoriales impliquées dans la mise en œuvre du développement urbain durable. L'Espagne et l'Italie pâtissent d'un manque de relais entre les régions et les villes pour construire des ententes en faveur du développement durable. La décentralisation se traduit par une fragmentation politico-institutionnelle qui peut être source de conflictualités entre les autorités régionales et locales. Cette fragmentation exacerbe la compétition entre territoires, mène à la dégradation ou revalorisation de certains territoires au détriment des autres, et ne favorise guère le traitement des inégalités écologiques.
- 33 Au Royaume-Uni, le gouvernement joue, depuis quelques années, un rôle d'impulsion de politiques de développement durable intégrant des préoccupations de justice

environnementale. Toutefois, de telles préoccupations sont rarement relayées à l'échelle locale dans la mesure où les villes tendent à utiliser la problématique environnementale pour répondre aux enjeux de développement économique. En France, le faible pouvoir politique des instances intercommunales, le manque de soutien financier de l'Etat²⁴ pour des programmes transversaux croisant les problématiques urbaines, environnementales et sociales, ne permet pas à ces collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre de projets de territoires durables en mesure de limiter l'émergence des inégalités écologiques. En Allemagne, l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines locales, et le rôle complémentaire joué par les différents niveaux d'institutions territoriales dans la mise en œuvre du développement durable, constituent des conditions politico-institutionnelles susceptibles de limiter les inégalités écologiques. L'Etat Fédéral intervient dans des domaines d'action d'intérêt général (social et santé) pour aider les villes à incorporer ces dimensions dans leurs politiques locales intégrées d'urbanisme et d'environnement. Toutefois, les cultures urbaines et les traditions dans les modes de vie peuvent rendre nécessaire la création de nouvelles configurations institutionnelles intercommunales visant à contenir la tendance à la périurbanisation source d'inégalités écologiques.

- 34 La prévention des inégalités écologiques par l'action publique nécessite une prise en compte globale des processus qui en conditionnent l'émergence à l'échelle locale. Cependant, l'organisation sectorielle des politiques et des institutions territoriales rend difficile une action transversale sur ces inégalités. De plus, la participation grandissante du secteur privé dans la production urbaine génère de nouveaux périmètres de missions et de responsabilités qui complexifient les processus ainsi que les relations entre les protagonistes. En outre, les habitants et le secteur associatif participent encore peu aux décisions d'orientation des politiques de développement urbain durable et de leur mise en œuvre. Les nouvelles exigences du développement durable favorisent toutefois l'émergence d'éléments de restructuration de l'action publique autour de deux axes : l'articulation entre l'orientation stratégique et l'opérationnalisation des politiques de développement urbain durable ; et la transversalité de l'action publique locale et l'implication des acteurs du territoire.
- 35 C'est à l'articulation entre ces deux domaines d'action publique – orientation stratégique et opérationnalisation des démarches de développement urbain durable – que se situe la perspective d'une élaboration de politiques territorialisées capables de prévenir les inégalités écologiques. En effet, dans les pays européens étudiés, les diagnostics territoriaux restent très sectoriels et ne rendent pas compte des corrélations dynamiques (transformations sociales et démographiques, évolutions économiques, atteintes environnementales) qui caractérisent les tendances d'évolution de ces territoires. La planification urbaine a de ce fait peu d'influence sur les dynamiques qui conditionnent la « durabilité » du développement et sur les effets sociaux et environnementaux des politiques de développement urbain.
- 36 A l'échelle des quartiers, l'élaboration des diagnostics territoriaux et la définition de priorités de développement sont encore rarement définis en association avec les habitants dont la connaissance du terrain représente pourtant un atout majeur. La définition de priorités pertinentes pour le développement des territoires est aussi empêchée par l'éparpillement des données entre services des villes, services déconcentrés de l'Etat, partenaires socio-économiques. Ainsi il est très difficile de corréler les données sur les conditions de logement et de vie des habitants, les modes de

déplacement, l'accès à la centralité urbaine, les dépenses énergétiques, l'exposition aux nuisances, la santé et la perception de l'environnement. Le traitement des inégalités écologiques à l'échelle des quartiers implique d'une part la définition de priorités politiques fondées sur l'évaluation de ces corrélations et des diagnostics partagés avec les habitants, d'autre part le développement d'une approche transversale alliant les services municipaux et les professionnels de l'habitat, de la santé, de l'énergie, du social, de l'environnement et du développement urbain.

- 37 Plus globalement, la prévention des inégalités écologiques invite à reconsidérer l'articulation entre l'orientation stratégique des projets de territoire, et la résolution des risques environnementaux et des nuisances correspondant à des préoccupations citoyennes. Bâtir des projets de territoires durables limitant l'émergence des inégalités écologiques requière la conception d'une voie médiane d'élaboration politique, située entre l'élaboration stratégique et la participation citoyenne. Celle-ci consiste à fédérer les réseaux d'acteurs locaux impliqués dans la production urbaine et à mobiliser leur intelligence collective autour d'objectifs prioritaires d'intérêt général. Il s'agit de fixer des lignes d'orientations stratégiques capables de soutenir le développement des territoires, selon des objectifs collectivement définis, apportant des réponses aux problèmes que rencontrent les populations qui y vivent.
- 38 Le développement d'approches transversales qui impliquent des élus politiques et des acteurs locaux d'horizons différents, au fait des besoins prioritaires des populations, permettent la résolution de problèmes complexes de vulnérabilité sociale et environnementale. On observe dans plusieurs villes majeures le développement de modes d'action publique plus transversaux dans l'élaboration des projets de développement urbain durable qui permet des corrélations entre les domaines d'action.
- 39 Au Royaume-Uni, l'Etat finance des projets locaux de développement sur des thèmes transversaux, comme la cohésion locale (sociale, économique, urbaine). Les collectivités locales développent une culture du « travailler ensemble » car elles ont obligation d'élaborer leurs projets de ville dans le cadre de partenariats intégrant toutes les catégories d'acteurs locaux (privés, associations, citoyens). A Manchester, une équipe a été créée pour former et transmettre à chaque service de la municipalité des informations ciblées sur le développement durable en rapport avec leur activité et sur les moyens de diffuser l'information auprès des partenaires extérieurs (du service aménagement vers les promoteurs immobiliers par exemple).
- 40 A Lille, ce sont six services différents de la Ville (santé, politique de la ville, aménagement, développement économique, habitat, affaires sociales) qui essaient de répondre ensemble à la question des inégalités écologiques. De plus, les coordinations entre EDF-GDF et le CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) visent à mettre en place un diagnostic et un suivi des familles en situation d'impayés d'énergie pour éviter des coupures d'électricité pour celles composées d'enfants en bas âge. Cette initiative est d'autant plus intéressante, qu'elle coordonne les acteurs de la ville et de l'habitat, les acteurs de la santé et de l'éducation, en vue d'évaluer et de prévenir les problèmes sanitaires des enfants concernés (saturnisme, allergie respiratoire, bronchiolites...). A cela s'ajoute des mesures prises par la Ville pour inciter, d'une part, les habitants à acheter des appareils ménagers faiblement consommateurs d'énergie, et d'autre part, les propriétaires à réaliser des travaux de réhabilitation visant une meilleure efficacité énergétique de leur logement (subvention de 20% du coût de ces travaux).

- 41 Sous l'impulsion de la Ville de Paris qui a conclu une convention publique d'aménagement avec la SIEMP (Société Immobilière de la Ville de Paris) pour résorber l'habitat insalubre, cette dernière a créé un service relogement et un service saturnisme pour identifier les immeubles et les familles à reloger en priorité. Ces services travaillent en lien, d'une part, avec des représentants de l'Etat (service logement de la Préfecture) et de la Ville (service habitat) pour l'attribution de logements sociaux, mais aussi avec les services territorialisés de l'action sociale (assistantes sociales) et des associations qui assurent le diagnostic et le suivi social des familles en difficultés tout au long de la procédure de relogement.
- 42 Ainsi, les collectivités territoriales tentent d'augmenter leur capacité de préemption ou de rachat des immeubles insalubres, développent des moyens pour inciter les propriétaires bailleurs à réhabiliter leurs biens, et réalisent des opérations de démolition - reconstruction du parc de logements sociaux.
- 43 Toutefois, les initiatives présentées mettent aussi en évidence les difficultés de résorption des inégalités écologiques liées à la marge d'action limitée des collectivités vis-à-vis des processus de rentabilisation économique et de précarisation sociale. Face à la montée du secteur privé dans les opérations d'aménagement et de reconversion des friches, les autorités intercommunales et locales développent de nouvelles compétences en matière d'écologie urbaine et de gestion des risques qui influent sur la conduite de projets de renouvellement urbain durable. Néanmoins, elles rencontrent souvent des difficultés pour établir des compromis entre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, d'une part, des intérêts locaux et intercommunaux, d'autre part. En effet, sur quelles bases un maire peut-il autoriser la reconversion d'un ancien site industriel, en zone d'habitat et de loisir d'intérêt communautaire, s'il ne dispose pas de l'information nécessaire lui permettant d'évaluer les risques sanitaires qu'encourent les futurs usagers et si ses administrés touchés par un fort taux de chômage sont plus favorables à la reconversion économique du site ?
- 44 Régler ce type de situation est d'autant plus épineux qu'il ne relève pas uniquement de la compétence des collectivités territoriales, mais implique une chaîne d'acteurs publics-privés peu habitués à travailler ensemble, des services de l'Etat et des collectivités dispersés. Dans ces conditions, il est nécessaire que les collectivités locales préservent et accroissent leur marge d'action en menant une véritable politique foncière, en organisant le portage politique de leurs projets et initiatives, et en établissant des conventions d'objectifs avec les professionnels de l'habitat, de l'aménagement et des réseaux urbains. La lutte contre les inégalités écologiques nécessite une sensibilisation de l'ensemble des acteurs (promoteurs, aménageurs, élus et services des administrations territoriales...) sur les finalités sociales et les défis environnementaux de leurs choix d'aménagement et de leurs décisions de développement ou de reconversion des territoires. La lutte contre ces inégalités passe ainsi par une mobilisation citoyenne sur les situations rencontrées et les risques encourus, mais aussi par une vigilance politique et publique vis-à-vis des processus (de décision, de choix, de responsabilité...) qui conditionnent la production de ces inégalités.
- 45 Les inégalités écologiques, par leur complexité, autant d'appréhension que de traitement, illustrent les défis auxquels font face aujourd'hui les acteurs européens de la ville pour faire advenir le développement urbain durable. Cette complexité tient au fait que la perception de ces inégalités et de leur résolution est conditionnée par les cultures sociopolitiques et les organisations politico-institutionnelles. Elle tient également au fait

que pour résoudre ces inégalités dont les pouvoirs publics et les collectivités territoriales prennent actuellement conscience, une approche à la fois spécifique et globale du territoire est nécessaire, ainsi qu'une action publique plus stratégique et transversale.

- 46 Ces défis révèlent la nécessité d'adapter les systèmes politico-institutionnels actuels et d'impulser des démarches innovantes à l'échelle locale. Les systèmes politico-institutionnels connaissent des évolutions, principalement du fait de l'influence croissante des politiques européennes qui ont pour conséquences d'ajouter des contraintes et des responsabilités aux collectivités locales, principaux acteurs du développement urbain durable. Cette situation montre la nécessité de repenser la structuration de l'action publique à ces différentes échelles territoriales et dans ces différents domaines d'intervention. Elle impose aux collectivités territoriales de renouveler leurs démarches et leurs outils à la lumière des obstacles rencontrés, en associant la chaîne d'acteurs locaux et la société civile, dans la résolution des problèmes complexes et dynamiques comme celui des inégalités écologiques.
- 47 Face à la difficulté d'appréhender le développement durable et de le faire advenir, les initiatives articulant une approche stratégique définie par le politique à des démarches opérationnelles plus proches des préoccupations citoyennes, comme nous le proposons dans cet article, peuvent être éclairantes.

BIBLIOGRAPHIE

Bidou D., Crepey G., Diebolt W., Helias A., 2005, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Rapport de l'inspection générale de l'environnement, MEDD, 27 avril 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Emelianoff C., 2003, « La ville durable en Europe », in *La Revue Durable* (Suisse), n°5, mai-juin 2003, pp. 14-18.
- Environment Agency (EA), 2004, *Addressing environmental inequalities*, Position Statement, Bristol, UK, EA
- ESRC, 2001, « Global Environmental Justice rights and means for environment for all », *Environment Change Programme*, Special Briefing N°7, UK, University of Sussex.
- Garnier C., 2002, président du groupe de travail n°9, *Inégalités écologiques, inégalités sociales*, Paris, Comité Français pour le Sommet Mondial sur le Développement Durable (CFSMDD).
- Jonas H., 1990, *Le principe de responsabilité*, Editions Cerf.
- Kellerhals J., Modak M., Perrenoud D., 1997, *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, PUF, 127 pages.
- Koubi G. et Guglielmi G. J. (sous la direction de), 2000, *L'égalité des chances, Analyses, Evolutions, Perspectives*, Paris, Collection « Recherches », La Découverte, pages d'introduction.
- Laganier R., Villalba B., Zuideau B., 2002, « Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire », dans *Revue Développement Durable et Territoires*, n°1, Dossier « Approches territoriales du Développement Durable », <http://developpementdurable.revues.org/document774.html>
- Laigle L. et Oehler V., 2004a, « How to integrate social and environmental aspects in housing and urban policies : some experiences from France and Germany », *The Sustainable City, Urban regeneration and sustainability*, Marchettini, Brebbia, Tiezzi, Wadhwa Editors, WIT PRESS, pp 443-452.
- Laigle L. et Oehler V., 2004b, *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, rapport final pour le PUCA - MELT, Février 2004, 100 pages, disponible sur le site Internet du CSTB : desh.cstb.fr ; http://lmts.cstb.fr/publications/default_lab0.asp?id_membre=
- Laigle L., 2006, « Métropolisation et développement durable », *Pouvoirs Locaux* n°70, III/ 2006, pp33-40.
- Lerner M.-J., 1977, "The Justice Motive: Some Hypotheses as to its Origins and Forms", *Journal of Personality*, vol. 45, N°1, p. 1-52.
- Lipietz A., 1993, *Vert Espérance. L'avenir de l'écologie politique*, La Découverte.
- Lukas K., Walker G., Eames M., Fay H., Poustie M., 2004, *Environmental and Social justice: Rapid Research and Evidence Review*, 2004, Sustainable Development Research Network
- Martinez Alier J. et al., 2001. « Poverty, Development and Ecological Debt », *New Economics Foundation*, Royaume -Uni.
- Maschewsky W., 2001, *Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt*, Frankfurt-am-Main, VAS
- Maschewsky W., 2004, *Umweltgerechtigkeit - Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- Maurin E., 2004, *Le ghetto français*, Editions du Seuil et La République des Idées.
- Rawls J., 1987, *Théorie de la justice*, Editions du Seuil (première édition 1971), Paris.
- Robbins P., 2004, *Political Ecology: a critical introduction*, Blackwell.

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

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

NOTES

1. Ces trois approches ne s'appliquent qu'aux pays étudiés : Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie et Espagne. L'analyse mériterait d'être prolongée à d'autres pays européens et notamment ceux d'Europe du Nord qui se caractérisent par des cultures sociopolitiques et des approches des questions environnementales sensiblement différentes. Nous envisageons dans des articles ultérieurs d'étendre l'analyse notamment au Danemark et à la Suède.
2. La Commission pour la justice raciale de l'United Church of Christ a publié, en 1987, un rapport intitulé *Toxic Waste and Race in the United States* (déchets toxiques et races aux Etats-Unis), puis l'Office de la comptabilité publique a menée plusieurs études indépendantes.
3. Il s'agit de l'ordonnance du 11 février 1994 sur la justice environnementale reconnaissant des droits « *to address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations* ». Voir le site internet suivant: <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice>
4. En Grande-Bretagne, le mouvement de justice environnementale émerge par le biais de la puissante association de défense de l'environnement *Friends of the Earth*. L'association publie, à la fin des années 1990, un rapport qui donne lieu à des travaux de recherche impulsés par l'agence nationale pour l'environnement. Ainsi, aux Etats-Unis, la notion de justice environnementale apparaît grâce aux revendications citoyennes de lutte contre les discriminations ethniques, tandis qu'elle est véhiculée par les acteurs non gouvernementaux puis gouvernementaux de l'environnement en Grande-Bretagne.
5. C'est pourquoi il faut faire attention lorsque l'on se réfère au courant de la justice environnementale pour analyser les inégalités écologiques en France.
6. Cette idée d'égalité en droits renvoie à l'abolition des privilèges liés aux seuls statuts et appartenances des individus (noblesse, clergé, tiers Etat) et à la reconnaissance de citoyens libres et égaux en droits. En effet, depuis la révolution française, il n'existe pas de droits sans organisation politique ni constitution. Le devoir de l'Etat est de garantir l'égalité en droits de tous les citoyens.
7. Jacques Theys analyse les différentes définitions possibles de l'environnement en tenant compte de ces différences d'approches. Il distingue ainsi la conception objective et biocentrique de l'environnement, de la conception subjective et anthropocentrique qui définit l'environnement comme un ensemble de relations « *sujets* » - « *objets* », ces relations entre des individus ou des institutions et les milieux de vie se caractérisant par les notions suivantes : usage, prélèvement, rejet, aménagement, accès, voisinage, appropriation, relations symboliques (Theys, 1993).
8. Nous n'étendrons pas ici le raisonnement aux rapports Nord-Sud, étudiés par le courant de la « *political ecology* » (Robbins, 2004), qui peut donner lieu encore à une autre analyse des « inégalités écologiques ».

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

10. Ce rôle d'orientation s'opère par une action dans l'évolution législative, la fixation des grands objectifs cadres et l'accompagnement méthodologique dans la mise en œuvre de ces politiques.

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

12. En vue de favoriser leur attractivité métropolitaine, la plupart des métropoles régionales organisent leur développement autour de la création de quartiers d'affaires et d'activités high-tech, et multiplient leurs infrastructures routières et aéroportuaires. Or ces changements peuvent être à l'origine de dynamiques cumulatives de dégradation environnementale et de ségrégation socio-urbaine qui s'activent les unes par rapport aux autres.

13. Si le retour à la prospérité économique est l'objectif central des politiques de développement urbain, les préoccupations environnementales ont tenu une place importante dans la mise en place des programmes de régénération urbaine à Manchester. En effet, face au refus du secteur privé d'investir dans des zones polluées, ces programmes organisent la dépollution de nombreux sites, afin d'en restaurer la qualité environnementale et attirer le secteur privé dans ces zones défavorisées.

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

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

16. Nous faisons ici référence aux expériences de création d'institution métropolitaine à Barcelone et à Milan qui n'ont pas résisté au temps. De plus, les Comarques de Catalogne et les Diputaciones espagnoles ne constituent pas des relais institutionnels de mise en œuvre des politiques de développement durable.

17. En effet, la qualité de l'habitat et les dispositifs d'incitation à la réhabilitation des propriétaires bailleurs, ainsi que les consultations citoyennes organisées pour réhabiliter les centres villes, ont permis de réaliser une régénération urbaine plus en douceur et étalée dans le temps. De plus, l'existence d'une expertise technique indépendante, venant en appui de l'expertise environnementale des municipalités, a permis de gérer les problèmes de dépollution et de reconversion des friches industrielles plus précocement que dans d'autres pays.

18. Les deux concepts clés au fondement de cette approche, la « *concentration décentralisée* » et la « *ville des petits pas ou des courtes distances* », visent à concentrer la densité et la croissance urbaine autour de pôles de centralité accessibles en transports en communs et à restaurer une urbanité commerciale et de service de proximité en vue de repeupler les centres villes.

19. Un premier texte sur ce thème a été rédigé pour la préparation du 7ème plan par le service des études économiques et statistiques du Ministère de l'Environnement. Le

thème a ensuite été repris par le cabinet d'Huguette Bouchardeau, puis par le Plan National de l'Environnement de 1991, sans donner lieu à des actions concrètes.

20. Le programme de la SNDD, approuvé le 3 Juin 2003, comprend deux actions dédiées à cette question (page 23) : « mieux connaître les inégalités écologiques » par le croisement des données sociales, urbaines, économiques et environnementales ; « réduire ces inégalités : engager la rénovation urbaine pour améliorer les conditions d'habitat et d'environnement dans les quartiers prioritaires ».

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

22. Le PNSE (Plan National Santé-Environnement) vise à réduire les émissions de pollution et améliorer la qualité des milieux, sans évoquer cette question des inégalités d'accès à l'urbanité et à la qualité de l'environnement urbain par exemple.

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

24. Le gouvernement français, à la différence de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, n'a pas lancé des programmes nationaux venant en appui des intercommunalités en difficulté qui souhaitent mener une politique de renouvellement urbain durable.

RÉSUMÉS

Cet article traite de la question des inégalités écologiques en Europe, dans un premier temps, en explicitant cette notion complexe fortement tributaire des cultures sociopolitiques et philosophiques. Cette caractérisation est le préliminaire à une évaluation de la place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable et la manière dont l'action publique prend en compte ce problème. Cette analyse comparative fait émerger les obstacles majeurs auxquels sont confrontés les acteurs chargés de faire advenir le développement durable en Europe face aux inégalités écologiques ainsi que des initiatives originales permettant de surmonter ces obstacles.

This article tries to bring together information on the issue of environmental inequalities in Europe. In a first part, the history of the notion is presented insisting on the importance of socio-political cultures. An assessment of the role and place of environmental inequalities in sustainable urban development policies and public action follows this presentation. From this comparative analysis emerge the major obstacles faced by stakeholders in sustainable development regarding environmental inequalities as well as innovative ways of getting round these difficulties.

INDEX

Mots-clés : développement urbain durable, inégalité, action publique, inégalités écologiques, justice environnementale, Europe

Keywords : environmental justice, environmental inequalities, public action, sustainable development in urban areas, european studies

AUTEURS

LYDIE LAIGLE

Lydie Laigle, responsable du Laboratoire MUST (Mutations Urbaines Sociales et Techniques), Département Economie et Sciences Humaines du CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), sociologue et économiste, spécialiste du développement urbain durable en Europe, fonction d'expert auprès de divers organismes, collectivités territoriales et ministères (co-responsable de la programmation de la recherche sur « ville durable » du CSTB, expert pour l'atelier « quartiers durables » du Plan Urbanisme Construction Architecture, membre du comité d'acteurs « développement durable » de la ville de Lille...). lydie.laigle@cstb.fr ; tel : 01 40 50 29 96

MÉLANIE TUAL

Mélanie Tual, attachée de recherche au Laboratoire MUST (Mutations Urbaines Sociales et Techniques), Département Economie et Sciences Humaines du CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), urbaniste-sociologue, expérience internationale et auprès des collectivités locales dans les domaines ville et mobilité durables. Melanie.tual@cstb.fr ; tel : 01 40 50 29 18