

Les visages contrastés des inégalités socio-environnementales

Les questions adressées aux politiques de régulation en milieu urbain

Par Guillaume FABUREL

Professeur, Université Lyon 2, UMR Triangle (CNRS, École Normale Supérieure, Université Lyon 2, Université de Saint-Étienne, IEP Lyon), LabEx Intelligences des Mondes Urbains
Courriel : guillaume.faburel@univ-lyon2.fr

Inégalités et ségrégations environnementales seraient particulièrement concentrées en ville. Toutefois, la seule lecture par les disparités sociales en matière d'exposition environnementale (à ce jour majoritaire sur le thème des injustices environnementales) ne permet pas de renseigner les mécanismes en cause et les dynamiques urbaines impliquant directement le vécu des citoyens. Pour éclairer certains paradoxes, la question des modalités d'observation et des enjeux observés est dès lors posée. Mais, plus encore, les conceptions de l'environnement et de la justice développées à ce jour dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement urbain sont à questionner consubstantiellement.

Le peu d'intérêt urbain pour les enjeux relatifs aux inégalités environnementales

Il est largement admis que les pauvres sont bien plus soumis aux dégradations de l'environnement et aux risques de leur survenue. De même, les attitudes et les pratiques dites pro-environnementales (alimentation, mobilité, énergie...) impliquent des capacités sociales fort inégalement distribuées. Enfin, pour remédier à de telles situations, les capacités d'interpellation de la puissance publique sont elles-mêmes très inégalement réparties. Voici précisé le champ ample de ce que seraient, à ce jour, les inégalités environnementales (WALKER, 2012).

Or, ces réalités trouvent particulièrement à se lire (et plus encore, peut-être, à ce jour, à se multiplier) dans l'urbain (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2015). Lieux devenus premiers de concentrations d'activités humaines de toutes natures, et donc de tensions potentielles entre diverses fonctions et de multiples domaines d'interventions, les villes, singulièrement les grandes (mégapoles et métropoles) produisent du fait de leur densification et de leur polarisation de nouveaux partages sociaux dans l'espace, voire des ségrégations de plus en plus vives (CARREL, CARY et WACHSBERGER, 2013).

L'environnement participe *a priori* activement à de telles segmentations, depuis la dégradation environnementale de quartiers à forte vulnérabilité sociale jusqu'à l'amplification de phénomènes de gentrification environnementale (par exemple, par la restauration des berges fluviales ou des parcs et jardins des centres-villes), sans oublier la restauration écologique de friches industrielles, la réhabilitation énergétique de parcs immobiliers ou encore les esthétiques paysagères promues dans certains projets de résidences fermées... Des quartiers urbains sont même proposés comme écologiques (énergie, transport, biodiversité - végétalisation, trames verte et bleue -, jardins ou constructions partagées...), avec de potentiels effets d'attractivité différenciée (par exemple, les éco-quartiers).

Pourtant, les espaces urbains ne donnent pas lieu à l'émergence de problématiques dédiées ou de catégories spécifiques d'analyse ⁽¹⁾ associant de façon opérationnelle et

(1) Alors même que crises écologiques globales et épreuves environnementales locales font apparaître de nouveaux enjeux à différentes échelles, depuis celle, internationale, des réfugiés climatiques, de la dette et de l'empreinte écologiques jusqu'à celle, bien plus locale, de la précarité énergétique ou encore de l'habitat insalubre, en passant, par exemple, par la répartition des risques industriels aux échelles nationales.



Photo © Thierry Thorel/CIT'IMAGES

Affiche présentant le projet de rénovation urbaine du quartier Courghain à Grande-Synthe (Nord), janvier 2010.

« Des quartiers urbains sont même proposés comme écologiques (énergie, transport, biodiversité - végétalisation, trames verte et bleue -, jardins ou constructions partagées...), avec de potentiels effets d'attractivité différenciée (par exemple, les éco-quartiers). »

qualitativement les enjeux sociaux et les enjeux environnementaux, qui sont encore majoritairement traités de façon quantitative au sein de l'administration. En outre, à ce jour, les phénomènes en cause ne concourent que rarement au débat pourtant renaissant autour du « *droit à la ville* » (LEFEBVRE, 1968) ou encore autour de la « *ville juste* » (FAINSTEIN, 2010). Deux grandes raisons au moins expliquent, selon nous, cette situation. La première, d'ordre évaluatif, tient à une culture de l'observation environnementale peu préparée face à la complexité des phénomènes en cause dans les villes. La seconde, peut-être plus ostensiblement politique, tient aux conceptions en jeu relevant à la fois de l'environnement et de la justice ⁽²⁾.

La « pauvreté » des analyses environnementales : de quelques angles morts de l'observation urbaine

En fait, les quelques travaux qui ont abordé les villes sous l'angle annoncé des inégalités environnementales ont surtout opéré des constats assez statiques et descriptifs très souvent mus par une logique démonstrative de cumuls d'inégalités dites sociales et environnementales sur la base d'indica-

teurs classiques et de nomenclatures normées. Ces travaux suivent en cela des exemples non moins récents, d'échelle nationale, visant fréquemment à croiser des données, d'une part, sur les compositions sociales, les niveaux de revenus ou encore les défaveurs sociales (par exemple, l'Indice de Townsend) et, d'autre part, des informations sur les états physicochimiques de l'environnement, pour alors exprimer l'exposition pouvant en découler (voir les travaux du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) Rhône-Alpes sur l'exposition aux risques en 2013, ou encore les travaux du Grand Lyon en 2012 sur l'exposition sonore) ; avec dès lors parfois des analyses d'effets sur la santé (voir les travaux de l'École des Hautes Études de Santé Publique sur le cas de l'agglomération lilloise en 2012).

Or, même si par la mise en liens statistiques, ces travaux peuvent dévoiler d'autres mailles spatiales de lecture, voire d'autres géographies pour l'action, ils ne permettent pas véritablement d'appréhender les mécanismes sociaux et les dynamiques spatiales à l'œuvre derrière les faits inégalitaires en

(2) Nous renvoyons à Faburel 2010 et 2014 pour de plus amples développements.

ville. Pourtant, ces mécanismes produisent des situations *a priori* contre-intuitives, voire paradoxales, au regard de cette qualification d'inégalités. Ces paradoxes apparents ne sont d'ailleurs pas sans susciter un intérêt médiatique croissant ⁽³⁾.

Ainsi, souvent qualifiables sinon de « dégradés », tout au moins de « soumis à d'importants niveaux de bruit et de pollution de l'air du fait de la densité urbaine », les centres des grandes villes réunissent en Europe occidentale des populations souvent globalement plus aisées que les banlieues proches ou que des espaces péri-urbanisés. Toutefois, les populations résidentes disposent souvent des capacités de s'extraire de ces environnements (par exemple, par leurs pratiques de loisirs). De même, elles y bénéficient de bien d'autres aménités (accessibilité, sociabilité...). Comment, dès lors, comprendre à l'aune du principe de justice l'intervention de requalification environnementale engagée par nombre de gouvernements urbains, non seulement à des fins résidentielles mais aussi touristiques (voir *supra*) ?

Par ailleurs, les populations résidant dans les pourtours immédiats et les banlieues proches des cœurs de grandes villes conservent de bons niveaux d'accès aux services urbains du fait notamment d'une offre de transports rapides..., qui pourtant dégrade l'environnement de leurs quartiers de résidence ⁽⁴⁾. Faudrait-il remédier rapidement à ces situations cette fois-ci qualifiables d'inégales environnementalement (selon les croisements usuels) en altérant ladite accessibilité, et donc au détriment de la fonctionnalité de ces territoires péri-centraux ? S'il s'agit d'améliorer la performance environnementale des modes de transport, nous savons par exemple que les plus vertueux écologiquement peuvent induire des effets dommageables... socialement. Ayant opéré un retour remarqué dans les politiques d'aménagement urbain ces trente dernières années, l'implantation d'une nouvelle ligne de tramway en ville améliorera toujours la desserte des espaces traversés et permettra souvent un embellissement des espaces publics, renchérissant inexorablement les coûts d'accès aux logements avec, pour effet plus ou moins direct et immédiat, l'éloignement des plus pauvres par la plus-value ainsi créée (une plus-value que la loi Grenelle 2 souhaitait dès lors affecter pour partie aux collectivités).

Enfin, lorsque les fameuses classes moyennes, mues notamment par une volonté d'accéder à la propriété mais aussi par un désir de nature, réagissent à cette augmentation des coûts du foncier et de l'immobilier, elles exercent davantage de pressions sur l'environnement du fait de l'étalement urbain, du mitage des espaces naturels et agricoles auquel elles contribuent et de leur dépendance vis-à-vis de l'automobile et de l'augmentation du trafic ainsi induite. Toutefois, elles bénéficient sur leur lieu d'habitation d'un cadre de vie de meilleure qualité, ce qui ne va pas sans accentuer les écarts entre les effets subis par les groupes sociaux et les impacts auxquels ils contribuent simultanément, et donc entre les droits et les devoirs afférents aux différentes populations selon leurs modes de vie.

Comme on le voit au travers de ces quelques réalités, le seul croisement descriptif renseigne certes sur des disparités sociales d'exposition, et donc sur les iniquités de répartitions, mais fort peu sur les mécanismes inégalitaires induits par les

rapports que les populations peuvent entretenir avec leur environnement urbain. Par nature dynamique, une inégalité est une « *différence qui est le résultat d'un accès inégal aux ressources diverses qu'offre une société* ». Comment, dès lors, appréhender différemment de telles réalités dynamiques, comme d'ailleurs le recommande depuis peu le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2014) sur la base de retours d'expériences évaluatives ?

La nécessité d'ouvrir davantage l'analyse aux expériences et aux vécus des environnements urbains

Repertant d'exemples urbains inscrits notamment dans le champ des politiques de la ville, l'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) montrait dès 2004 leur situation particulièrement pénalisée en termes de nuisances, de pollutions et de risques environnementaux. Pour ce faire, des enquêtes auprès des populations ont également pu être menées. Il en est ressorti que 38 % des ménages résidant en ZUS se déclaraient souvent gênés par le bruit, contre 20 % des habitants des quartiers pavillonnaires ; ou encore que 36 % avaient une bonne opinion sur la présence et la qualité des espaces verts du quartier, contre 59 % hors ZUS.

Toutefois, même si cette ouverture qualitative est indéniable, les rapports des sociétés à l'environnement sont interprétés dans le périmètre du seul quartier. De même, la problématique du logement n'épuise pas, loin s'en faut, les questions territoriales de l'environnement urbain, notamment la diversification remarquée entre divers modes d'accès à la nature (jardins partagés et familiaux, agriculture urbaine, pratiques récréatives...).

En fait, suivant en cela la littérature de la sociologie de l'environnement ou encore de la géographie sociale, l'environnement est devenu un des référents premiers des cognitions et des pratiques sociales (ABÉLÈS, CHARLES, JEUDY, KALAO-RA, 2000) traversant de plus en plus nombre de nos décisions individuelles et collectives au point de donner à comprendre les dynamiques susmentionnées, ainsi que leurs apparents paradoxes (voir *supra*) : choix de localisation résidentielle, pratiques de mobilité, attitudes alimentaires, expériences partagées, comportements récréatifs...

Et si des oppositions environnementales à des projets d'urbanisme ou d'aménagement amplifient également de telles situations disparitaires, du fait de luttes inégales (des acteurs plus influents pouvant, par exemple, repousser vers d'autres les impacts d'infrastructures), Corburn (2005), comme d'autres, a pu montrer que les populations pauvres s'impliquaient de plus en plus dans des luttes locales autour

(3) « *Les quartiers défavorisés ne sont pas toujours les plus pollués* », par Paul Benkimoun, Le Monde.fr, 18 octobre 2012

http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/10/18/les-quartiers-defavorises-ne-sont-pas-toujours-les-plus-pollues_1777623_3244.html

(4) Pour rappel, un quartier d'habitat collectif de banlieue avait, dans les années 1980, une probabilité 4 fois supérieure d'être traversé par une voie rapide. .

de causes environnementales (en l'occurrence, la qualité de l'air à New York). Diamantopoulos, Schlegelmilch, Sinkoviks et Bolhen mettaient, quant à eux, très tôt en avant le poids déclinant des critères sociodémographiques, cette fois dans la consommation dite « verte » (2003).

Dès lors, concernant cette fois-ci l'Île-de-France, il a certes pu être montré que 2 750 000 personnes seraient en situation de disparités environnementales (FABUREL et GUEYMARD, 2008 ; GUEYMARD, 2009). Toutefois, 18 % des communes disposant d'un environnement dégradé étaient des communes socialement aisées et, à l'inverse, 23 % des communes caractérisées par un environnement de bonne facture (surtout en termes d'espaces verts, de cours et de plans d'eau) étaient des communes présentant un profil social modeste. Ce travail a donc souhaité confronter les données statistiques ainsi produites avec le vécu des qualités environnementales des lieux de vie appréhendé au moyen d'une enquête chez l'habitant réalisée auprès de 600 personnes résidant dans l'une des six communes identifiées comme représentatives de situations disparitaires.

Il en ressort, tout d'abord, que ce serait plus le caractère répulsif des dégradations environnementales que l'attractivité de certains milieux qui aiderait à comprendre les choix résidentiels et la géographie en découlant. Les individus privilégiés évitent davantage les bruits causés par les réseaux de transports ou encore celui de la faible qualité de l'architecture locale et, dans une moindre mesure, l'évitement de la présence d'installations polluantes (comme les usines). Il en ressort surtout que la satisfaction environnementale serait fortement liée à des attentes territorialisées en matière d'environnement et de cadre de vie, attentes en grande partie exprimées par la capacité de l'environnement proche à procurer le sentiment de « *se sentir chez soi* » ou encore par la confiance accordée aux élus (en premier lieu, municipaux) pour une prise en charge positive du cadre environnemental.

Or, dans le prolongement, certaines informations livrées par les ressentis viennent réinterroger la mesure conventionnelle des dites « inégalités » environnementales.

Par exemple, les plus satisfaits ne seraient pas systématiquement les plus riches, mais une opposition émerge entre les inactifs (principalement les retraités, et ce, quelle qu'ait été leur activité professionnelle), qui développent une vigilance supérieure quant à la qualité environnementale de leur lieu de vie, et les actifs (principalement les ouvriers). Nous retrouvons une ligne de démarcation sociodémographique de ce type dans d'autres travaux, notamment dans l'étude menée par Pye et al. pour la Commission européenne (2008) : les ménages européens ayant un faible impact sur l'environnement mesuré par leurs comportements (énergie, alimentation, transports...) ont une personne dite de référence économiquement inactive soit plutôt jeune (moins de trente ans) soit plutôt âgée (plus de 60 ans).

Ces résultats montrent que les ressentis, les vécus et les niveaux de satisfaction pourraient utilement compléter les constats statiques habituellement produits par l'abord des motivations résidentielles, des représentations sociales de l'environnement, ou encore des rapports aux politiques pu-

bliques. Surtout, des variables d'analyse, voire des protocoles d'observation, existent déjà, qui permettent de mettre en évidence l'importance de l'âge et/ou du niveau d'activité professionnelle pour le rôle joué et donc l'implication dans la défense de son cadre de vie local, celle de l'ancienneté d'habitation ou encore la décohabitation communale pour le poids des attaches résidentielles, ou celle des types de logement et de leur ouverture sur l'extérieur (balcon, terrasse, jardin...) pour une expression des représentations de la nature.

Outre le fait que cela correspond peut-être mieux à la définition qualitative donnée en 2005 par l'Inspection générale de l'Environnement et par le Conseil général des Ponts et Chaussées aux inégalités écologiques (« *des inégalités de situation résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain* »), « *l'expérience des sujets nous aide à comprendre comment une réalité apparemment insupportable peut parfois être une source positive de bien-être et de qualité de vie* » (LEPLÈGE, 1999, p. 19).

Mais, dès lors, comment peut-on inciter les pouvoirs publics à recourir davantage à l'avenir à ces modalités empiriques d'observation socio-environnementale ?

Quelques questions adressées aux conceptions politiques de la justice et de l'environnement

Comme tout produit d'observation, ceux relayés jusqu'ici renvoient à la construction des politiques publiques. En outre, les dynamiques évoquées dans le premier temps redoublent cette implication : des choix publics et, de plus en plus, des choix privés ont bien participé historiquement de telles situations, choix que les enquêtes sur les ressentis, les vécus et la satisfaction des habitants vis-à-vis de l'environnement interrogent. Selon Pye et al. (*op. cit.*), les inégalités environnementales renverraient dès lors, certes à une inégale répartition de la qualité environnementale et à un inégal impact environnemental sur les différents groupes sociaux, mais également à un inégal impact des politiques environnementales sur ces mêmes groupes.

Toutefois, la conception disparitaire première centrée sur les iniquités de répartition incarne une orientation cognitive de l'environnement encore particulièrement vive en France. Celle-ci est « *conditionnée par la possibilité de lui faire correspondre une mesure normative* » (CHARVOLIN, 2003, 9). Elle traduit ainsi la visée rationaliste et moderniste de l'assemblage historique descendant du général vers le singulier qui est au fondement de l'arrangement politico-administratif de l'environnement : conventions administratives, droits dérogatoires, ou encore évaluations et suivis réglementaires.

Cette orientation découle d'une bifurcation épistémologique intervenue au cours des années 1960 en défaveur de ce qui fait par et avec l'environnement relations et dynamiques sociales, et donc du poids que l'environnement revêt désormais dans les cognitions et les pratiques sociales (voir *supra*). Elle aurait certes aidé à la production de connaissances écologiques et épidémiologiques, en particulier dans le domaine des impacts et de leurs effets parfois inégaux sur les popula-

tions. Mais elle a aussi conduit « à très largement nier les particularismes sociaux et à faire de l'environnement une valeur universelle » (THEYS, 2007, 29) au détriment d'autres formes de justice fondées sur des critères plus socio-culturels que relevant d'une approche strictement quantitative.

Car, toute conception de l'environnement véhicule une conception particulière de la justice (travaux de Wenz, Clayton, Jamieson...).

En France, par-delà les difficultés et les lourdeurs liées à toute mise en œuvre de dispositifs d'observation des expériences et des vécus environnementaux (de la ville, notamment), la lecture centrée sur les iniquités de répartition participe d'une conception (re)distributive de la justice qui est au fondement de nombre de politiques publiques actuelles.

Cette conception est pleinement compatible avec celle, universaliste, de l'environnement. Toutefois, le regain d'intérêt pour le concept de « droit à la ville » ou encore le développement rapide de celui de « ville juste » mettent en avant une conception plus procédurale et sociale que strictement (re)distributive de la justice, qui commence par définir des solutions possibles en prenant en compte les pratiques locales, voire les savoirs qu'elles nourrissent. Cette conception incite donc, plus que ne le fait la perspective rawlsienne, à reconnaître les spécificités et les positions de chacun des groupes sociaux (travaux de Soja) et de leur citoyenneté différenciée (travaux de Young) en vue de lutter contre des inégalités jugées structurelles (travaux de Fraser). Ainsi, par exemple, Sen appelle à une approche en termes de capacités, rejoignant ainsi les réflexions de Nussbaum. Dans cette perspective, les pouvoirs publics se devraient de viser l'autonomie des individus, plutôt que la seule (re)distribution de biens avant tout matériels.

Ainsi, les capacités propres des individus et des groupes pourraient constituer le cœur des questions adressées par l'environnement aux politiques urbaines, aux valeurs que celles-ci défendent historiquement, et partant à la justice. *“Departing from mechanistic models of environmental justice (EJ) rooted in the equity paradigm, the authors force us to consider not only how communities might repel toxic facilities but also how communities might feed themselves, provide energy, build new systems of governance and decision making while influencing existing ones, and produce and control new knowledge about public health and the environment. This is the next generation of environmental justice theory and action”* ⁽⁵⁾ (PELLOW & BRULLE, 2005, 295). Nous ne serions pas loin, ici, de ce qu'Elinor Ostrom a pu proposer pour la gestion de biens communs par de nouvelles gouvernances, territorialisées, de ressources rares.

Or, il est à constater que ces différents courants impliquent d'abord une capacité individuelle de s'impliquer dans les processus socio-politiques, inégalitaires, de la délibération publique. Pourtant, par-delà quelques adaptations encore largement réglementaires, notamment par-delà les dispositifs institués de concertation qui émanent pour beaucoup du champ de l'environnement, ce dernier ne fonde encore que fort rarement au sein des politiques publiques la réflexivité et le recul requis sur nos démocraties... urbaines (SCHLOSSBERG, 2013).

L'environnement n'y est quasiment jamais compris comme l'interrogateur premier des modèles de justice, de leur construction démocratique et de leur héritage délibératif. À titre d'exemple, le rapport officiel de l'Inspection générale de l'Environnement et du Conseil général des Ponts et Chaussées excluait, pour la France (en 2005), que cette dimension participative soit partie intégrante de la thématique des inégalités environnementales.

En fait, plus qu'une révision du principe d'égalité prônant quelques autres compromis au moyen des instruments de l'économie verte (LAURENT, 2010) et qui relève souvent du courant gestionnaire de l'environnementalisme, c'est bien à l'émergence d'une nouvelle cosmopolitique (voir les travaux de Stengers et Latour) à laquelle l'environnement incite dorénavant à penser, en particulier par le biais de la justice en ville (FABUREL, 2014).

Ainsi, face aux paradoxes que nous avons décrits, les cognitions et les pratiques sociales de l'environnement participeraient en fait d'une refondation d'un modèle d'égalité structuré (selon Rosanvallon) autour de la singularité, de la réciprocité et de la communalité. Voilà peut-être pour la France, la raison première pour laquelle le thème des inégalités environnementales a longtemps souffert d'un défaut de portage politique. Ce thème adresse consubstantiellement des questions vives aux conceptions historiquement enchâssées de la justice et de l'environnement, en l'occurrence, en France, le paradigme redistributif de la justice sociale et une conception techno-centrée de l'environnement.

Mais, pour advenir, cette cosmopolitique devra certainement davantage analyser, voire se confronter à l'évolution des grandes villes et à leurs effets ségrégatifs, dans une période de renouveau de certaines techniques de gouvernement par l'écologie (organisation des conduites dites « vertueuses » par le capitalisme vert). Ce serait le moyen de considérer les capacités des individus et des groupes à accéder, voire à (re) construire, par leurs propres expériences, modes de vie et vécus des lieux, à des ressources environnementales de qualité (physiques et esthétiques, matérielles et symboliques), autant qu'à se protéger de certains risques, de certaines pollutions ou de certaines nuisances, comme premier droit à la ville : *“There is a need for research that better deals with the procedural and recognition dimensions of environmental justice, using research methods that are more likely to be qualitative, experiential and participatory rather than involving the crunching together of statistical data sets”* ⁽⁶⁾ (WALKER, op. cit., p. 219).

(5) « En s'émancipant de modèles mécanistes et d'une justice environnementale (EJ) enracinés dans le paradigme de l'équité, les auteurs nous amènent à prendre en considération non seulement la manière dont des collectivités peuvent repousser des usines toxiques, mais aussi celle dont elles peuvent se nourrir par leurs propres moyens, produire et fournir de l'énergie, construire de nouveaux systèmes de gouvernance et de nouveaux processus de prise de décision (tout en influant sur ceux qui existent déjà) et produire et contrôler de nouvelles connaissances sur la santé publique et l'environnement : c'est cela la nouvelle génération de la théorie et de l'action en matière de justice environnementale » (TDLR).

(6) « Nous avons besoin d'une recherche qui s'attache davantage aux dimensions procédurale et réparatrice de la justice environnementale et qui fasse appel plutôt à des méthodes de recherche qualitatives, expérimentales et participatives qu'à la trituration de données statistiques » (TDLR).