

Département Economie et Sciences Humaines

**CONCEPTIONS DES INEGALITES ECOLOGIQUES : QUELLE PLACE DANS LES
POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ?**

***Résumé du
Rapport final***

Décembre 2009

Lydie Laigle

Directrice de recherche « Villes durables »
Email : lydie.laigle@cstb.fr

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | www.cstb.fr

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RES MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS



**Université Paris-Est Centre Scientifique et
Technique du Bâtiment**

Financements :

PUCA - MEDDEM –
Subvention n° M09.04 (0006977) en date du 27/11/2009

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent document, faite sans l'autorisation du CSTB est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).

Toute citation d'extraits ou reproduction doit obligatoirement faire apparaître la référence de ce document.

© 2009 CSTB

Résumé

Lorsqu'on évoque la question des inégalités écologiques, les premières images qui viennent à l'esprit sont celles des conséquences humaines et sociales des catastrophes des années 2000 : explosion de l'usine AZF de Toulouse, orages et éboulements de terrains des villes du Sud de la France, inondation de la Nouvelle Orléans suite à l'ouragan Katrina. Toutefois, les inégalités écologiques ne se limitent pas à ces situations d'exposition des populations aux risques industriels et naturels. Elles font aussi intimement parti du fait urbain. Si, dans ce cas, les facteurs qui en sont à l'origine sont moins évidents à déceler car relèvent de causes multiples, ils n'en produisent pas moins des effets significatifs sur les populations et les territoires concernés.

Les causes sont à rechercher dans l'héritage des villes marquées par une imbrication entre industries, équipements polluants (d'infrastructures, de déchet...) et quartiers d'ouvriers, mais aussi dans les mécanismes à l'œuvre dans le développement urbain. Selon les tensions entre l'évolution des marchés foncier et immobilier et le rôle joué par l'action publique, ce développement peut activer des *effets de cumul* entre inégalités sociales d'accès au cadre de vie et inégalités d'exposition aux risques environnementaux. Les deux cas extrêmes à l'œuvre - d'une part, la *régénération* et la *gentrification* de zones attractives présentant un bon niveau d'accessibilité dont le foncier peut être revalorisé et, d'autre part, le *délaissement* de zones urbaines excentrées et dépréciées en raison de leur caractère social, économique et environnemental dégradé - fonctionnent et définissent un spectre de situations relativement diversifiées.

Il en ressort que les inégalités écologiques peuvent être considérées comme des *inégalités de situation face aux risques ou opportunités résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain*. Le cumul joue certes à l'échelle des territoires concernés, mais aussi des populations qui y vivent. Ainsi, l'existence d'inégalités écologiques repose sur le fait que les populations socialement défavorisées sont exposées plus que les autres aux nuisances urbaines (pollutions...) et aux risques environnementaux. D'une part, les arbitrages de choix entre types d'habitat, de localisation, d'accès aux aménités urbaines ne sont pas les mêmes selon les catégories de population, ce qui conduit à des situations d'exposition aux risques pour les unes subies et pour les autres arbitrées selon les dommages supportés et les bénéfices escomptés. D'autre part, on constate des stratégies de défense ou de préservation des avantages acquis par certaines catégories de citoyens. On retiendra alors l'idée selon laquelle les inégalités écologiques peuvent être renforcées ou réduites selon des politiques publiques dont la marge d'action dépend des forces du marché (foncier, immobilier...) et des stratégies des acteurs économiques et des citoyens.

Les réflexions développées dans ce rapport final s'inscrivent dans cette ligne de pensée. A l'heure où la France est impliquée en tant qu'Etat membre de l'Union Européenne dans la mise en œuvre de la Charte de Leipzig consacrée à la *ville durable intégrée et solidaire*, la question des inégalités écologiques ne peut pas être évacuée.

C'est pourquoi le chapitre I présente les principales approches des inégalités écologiques en Europe, leurs fondements philosophiques et sociopolitiques, les manières distinctives de les traiter selon les conceptions du droit, de la justice et de l'action publique, leur place dans les politiques de développement urbain durable aux différents niveaux d'intervention publique

(régions, collectivités territoriales, villes...). L'analyse comparative européenne montre ainsi que l'action publique focalise l'attention sur différents modes de résolution de ces inégalités selon les cultures politiques des pays considérés. Les pays d'inspiration anglo-saxonne mettent l'accent sur des situations subies de discrimination sociale et ethnique qui relèvent d'une injustice environnementale. L'injustice provient du fait que les minorités ethniques sont plus exposées que les autres catégories de populations aux nuisances urbaines et à leurs conséquences sur la santé. Dans ce cas, l'idée *de justice* au fondement de l'action publique renvoie à la défense des droits de tout individu d'accéder à des conditions de vie et à des ressources vitales qui ne mettent pas en péril son intégrité humaine. L'approche d'inspiration germanique focalise plus l'attention sur des inégalités qui se cristallisent dans l'accès aux ressources et la répartition des dommages subis. Ainsi, tout projet d'aménagement procure des avantages pour certains territoires et populations, mais peut aussi ponctionner des ressources pour d'autres. Dans ce cas, l'action publique s'inscrit davantage dans une logique de *compensation* en vue de préserver une *équité* générationnelle et une solidarité territoriale. En France où traditionnellement les inégalités sont analysées sous l'angle de l'appartenance et de la reproduction sociale, l'action publique s'inscrit davantage dans une logique de *correction* des inégalités par une intervention prioritaire sur les quartiers en difficulté et les populations défavorisées, mais aussi par une action législative sur la protection contre les risques et la régulation des marchés. Toutefois, la structuration des politiques de développement urbain durable par les professions de l'ingénierie d'une part, de l'urbanisme et de la politique de la ville d'autre part, ne favorise guère la transversalité nécessaire à la résorption des situations d'inégalités écologiques.

Après cet éclaircissement sur les approches des inégalités et de l'action publique, le chapitre II expose plus précisément les débats et controverses sur la notion d'inégalités écologiques. Il se réfère au courant de la « justice environnementale » né aux USA et présente plusieurs définitions ou acceptions possibles de la notion par déclinaisons successives. Ces déclinaisons mettent plus ou moins l'accent sur les différents sens donnés à la notion d'inégalité écologique : inégalités de situations « subies » résultant de la discrimination sociale ou ethnique dont font l'objet certains groupes de populations, différences de vulnérabilité sociale face aux risques d'exposition environnementale, inégalités de situations résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain, inégalités liées à l'impact social des politiques environnementales et à l'impact environnemental des politiques urbaines. En fait, ces débats et controverses sont structurés par quatre questions principales :

- Qu'est ce qui relève dans ces situations de la dimension sociale et comment celle-ci joue sur l'inégalité face à l'environnement ?
- Comment peuvent être conceptualisés les liens entre situations d'inégalités écologiques et dynamiques de développement urbain ?
- En quoi cette notion renvoie aux principes d'équité et de justice contenus dans l'action publique ?
- Enfin comment ces inégalités se manifestent-elles aux différentes échelles territoriales, par quels effets de cumul et corrélations de problèmes ?

Dans une seconde partie, l'illustration faite au Nord-Pas-de-Calais et à la métropole Lilloise nous permet de mieux caractériser ces situations d'inégalités écologiques par l'identification :

- de corrélations significatives entre précarisation sociale, habitat dégradé ou sur-occupé, héritage industriel, vulnérabilité environnementale, relégation urbaine et santé, à partir d'exemples précis et si possible d'une illustration chiffrée ou cartographiée, de la façon dont ces inégalités se manifestent, touchent certaines catégories de populations, concernent des aires urbaines spécifiques et des thématiques différentes de l'action publique : habitat-renouvellement urbain-qualité de vie, mixité des fonctions

urbaines-nuisances pour l'habitant, fragilisation sociale-atteintes environnementales, pathologies urbaines-santé.

Le chapitre III est consacré à l'analyse des obstacles et de la marge d'action publique visant la résorption des inégalités écologiques. Comment les collectivités territoriales en charge des politiques d'habitat, d'urbanisme et de mobilité peuvent-elles agir en faveur de la réduction de ces inégalités ? Quelle est leur marge d'action, les obstacles qu'elles rencontrent et les initiatives originales transversales menées pour les traiter ? Comment ces collectivités peuvent-elles prévenir ces inégalités écologiques à travers des politiques plus appropriées de développement urbain durable ? L'analyse montre qu'une des difficultés pour l'intervention publique est d'impliquer la chaîne d'acteurs publics-privés dans la réalisation d'objectifs de production urbaine durable, et d'impulser des approches transversales entre les professionnels du social, de l'urbain et de l'environnement, afin de traiter les problèmes humains complexes qu'engendrent des situations corrélées de fragilisation sociale et de vulnérabilité environnementale. A partir de l'exemple de la ville de Lille, nous concluons sur les leviers d'action possibles permettant d'intervenir sur ces situations d'inégalités écologiques et sur les processus qui en sont à l'origine, en associant l'ensemble des acteurs des territoires impliqués dans la production urbaine.

Table des matières

Introduction générale	
Chapitre I : Des conceptions différentes des inégalités écologiques et de l'action publique au cœur des politiques de développement urbain durable en Europe ?	
Introduction	
I – 1 : Approches des inégalités écologiques en Europe : fondements sociopolitiques et caractérisation des facteurs qui en sont à l'origine	
I – 2 : La place occupée par les inégalités écologiques dans les politiques de développement urbain durable en Europe	I – 3 :
Capacité d'intervention publique sur les inégalités écologiques : obstacles et pistes d'action	
Conclusion	
Chapitre II : Quelles situations d'inégalités écologiques et quels effets cumulatifs à l'oeuvre ? Une notion à clarifier et des données à constituer : illustration Lilloise	
Introduction	
II – 1 : Débats et controverses sur la notion d'inégalité écologique.	
II – 2 : Les inégalités écologiques en milieu urbain : illustration Lilloise	
<i>II – 2.1 : Un cumul entre densité urbaine, héritage industriel, vulnérabilité sociale et environnementale</i>	
<i>II – 2.2 : Une corrélation entre habitat dégradé ou sur-occupé, fragilisation sociale, relégation urbaine et santé</i>	
Conclusion	
Chapitre III : Quelle capacité d'intervention publique locale sur les inégalités écologiques ?	
Introduction	
III – 1 : Caractérisation des inégalités écologiques et de l'action publique dans quatre quartiers lillois.....	
..... III – 2 : Quelles évolutions possibles de l'action publique locale : vers la mise en œuvre de politiques de développement urbain durable luttant contre les inégalités écologiques ?	
Conclusion	
Conclusion générale	
Bibliographie	