

# Les inégalités environnementales

La mesure des inégalités environnementales entre les individus est un sujet encore peu exploré. Pourtant, les territoires peuvent présenter des disparités importantes sur le plan environnemental selon les activités industrielles implantées, leur richesse en milieux naturels (montagne, littoral, forêts) ou leur exposition aux risques\* naturels. Certains territoires (Nord - Pas-de-Calais, zones urbaines sensibles) sont même dans des situations de cumul d'inégalités avec des populations défavorisées qui vivent dans un cadre de vie plus ou moins dégradé. Certaines études montrent cependant que les populations vivant à proximité des sources de nuisances ou exposées à des risques naturels ne perçoivent pas systématiquement de manière négative leur environnement.

La connaissance des dégradations de l'environnement et de leurs conséquences sur le bien-être, la sécurité et la santé des hommes progresse régulièrement. On sait en revanche peu de chose sur la manière dont ces impacts touchent certaines populations plutôt que d'autres. Toutes les populations ne sont pas exposées de manière équivalente. Ces disparités sont appelées inégalités environnementales. Elles incluent des aspects strictement environnementaux comme les risques et les pollutions mais aussi des aspects relevant de la qualité du cadre de vie comme les nuisances (le bruit, les odeurs) et les aménités\* environnementales (les espaces verts, les forêts, les paysages). De plus, elles s'expriment aussi bien à l'échelle de territoires relativement vastes regroupant plusieurs communes qu'à des niveaux plus réduits comme le quartier.

Dans certaines situations, les inégalités environnementales ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales : des populations défavorisées vivent dans des espaces où l'environnement et le cadre de vie sont particulièrement dégradés. Mais ces situations d'inégalités ne sont pas forcément perçues par les populations concernées. En effet, les liens qui unissent un individu à son territoire de vie lui permettent parfois de s'accommoder de situations de risques ou de nuisances.

S'interroger sur les inégalités environnementales fait se rencontrer deux sujets qui, jusqu'alors, « s'ignoraient » : l'environnement et les inégalités sociales. Avec l'affirmation du développement durable\* comme principe directeur des politiques environnementales, ce sujet encore peu exploré nécessitera à l'avenir la mise en place d'un système d'information capable d'apporter aux décideurs des connaissances fiables à des échelles très fines (communes, quartiers, îlots, voie, rue).

## Un intérêt récent

Le frein principal à la prise en compte des inégalités environnementales par les pouvoirs publics est en grande partie lié à la difficulté à conduire des réflexions transversales intégrant les aspects sociaux et l'environnement. C'est en effet sous l'angle social que les inégalités sont abordées.

Néanmoins, la Charte de l'environnement promulguée en mars 2005 donne une place de premier ordre à l'égalité environnementale puisque l'article 1<sup>er</sup> dit que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Le processus pour arriver à cette reconnaissance est récent. Cette idée a eu du mal à s'imposer et les premiers dispositifs de mesure de ces inégalités commencent seulement à se développer.

En 2002, le Comité français pour le sommet mondial du développement durable, qui avait pour mission de préparer la participation de la France au sommet de Johannesburg, avait mis en place un groupe de travail sur les inégalités sociales et écologiques. Le Livre blanc<sup>1</sup> rédigé à cette occasion souligne que « *le champ des "inégalités écologiques" est en fait fort étendu et recouvre aussi bien une exposition aux risques naturels et techniques, une dégradation de la qualité de vie, 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*

1 – Comité français pour le sommet mondial du développement durable de Johannesburg, 2002. Livre blanc du développement durable. Paris, ministère de l'Écologie et du Développement durable et ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Francophonie. 249 p.

## Les quatre dimensions des inégalités écologiques

- « **Les inégalités territoriales** renvoient aux différences de qualité des territoires et à la répartition différentielle des groupes de population sur ces territoires. L'approche problématique, dans ce cas, est celle de la temporalité longue de transformation des territoires, précisément de la façon dont l'héritage du passé conditionne les voies possibles de leur développement.

- **Les inégalités d'accès à l'urbanité et au cadre de vie** se réfèrent, pour les différentes catégories de citadins, aux possibilités inégales de mobilité en ville, d'usage des espaces et des biens publics, d'accès aux services, ainsi qu'aux possibilités inégales de choix des lieux de résidence et de réalisation des parcours résidentiels.

- **Les inégalités par rapport aux nuisances et aux risques** (naturels, technologiques, industriels...) désignent des inégalités de production et d'exposition aux nuisances (liées aux lieux de résidence, aux modes de vie et d'activité...), l'inégale perception et appréciation de ces nuisances (bruit, pollutions...), l'accès inégal à l'information sur les risques encourus et le traitement inégal de ces risques (assurance, précaution, indemnisation, réparation...).

- **Les inégalités dans la capacité d'action et d'interpellation de la puissance publique pour la transformation du cadre de vie**, quant à elles, se réfèrent à la place et au rôle des habitants, des associations, des aménageurs, des techniciens des villes, des acteurs politiques et économiques dans les médiations et les décisions présidant à la conception et à la réalisation des projets d'aménagement du cadre de vie, à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines aux différentes échelles territoriales ».

Source : Laigle L., Oehler V., 2004.

par une altération du potentiel de développement au sens plein du terme » (p. 164). Quant à la stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée en 2003, elle fait de la caractérisation des inégalités au niveau des territoires et de leur diminution l'un de ses objectifs. L'Observatoire des territoires<sup>2</sup> et l'Observatoire des zones urbaines sensibles (Zus)<sup>3</sup> participent à ce travail de caractérisation. Le premier analyse les dynamiques et les inégalités sur l'ensemble des territoires alors que le deuxième

2 – Créé en 2004 sous l'égide du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (Ciadt) et animé par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact).

3 – Créé en 2003 par la Délégation interministérielle à la ville (Div).

s'intéresse à l'état de l'environnement et à la qualité du cadre de vie des 751 Zus. Les actions prévues par la SNDD concernent en premier lieu la rénovation urbaine des quartiers prioritaires visés par la politique de la ville. Un plan d'actions spécifiques à l'outre-mer est également prévu et concerne la rénovation de l'habitat urbain insalubre et des constructions qui ne sont pas parasismiques. Enfin, le plan prévoit de « rattraper le retard de l'outre-mer en ce qui concerne l'accès équitable pour tous aux services collectifs de l'eau, de l'électricité, de l'élimination des déchets\*, aux transports publics, aux établissements scolaires et à la culture ». Autre signe de l'intérêt pour cette question, un rapport, réalisé par l'Inspection générale de l'environnement et le Conseil général des ponts et chaussées, a été publié en 2005.

## Les États-Unis précurseurs

Aux États-Unis, où la ségrégation spatiale selon les appartenances sociales et ethniques est très marquée, l'idée d'inégalité environnementale s'est développée au travers de la notion de « justice environnementale ». Cette dernière a été reconnue en 1994 par un texte<sup>a</sup> visant à garantir que les impacts environnementaux des activités économiques et des infrastructures de transport n'affectent pas davantage les classes défavorisées (minorités ethniques...). Désormais, l'équité environnementale est un critère pris en compte dans l'élaboration des projets d'implantation tels que des installations de traitement des déchets, de sites industriels polluants ou des extensions de pistes d'aéroports, etc.

a – Sous l'administration Clinton par l'Executive Order 12898 du 11 février 1994.

## Des inégalités à l'échelle des territoires

Tracer une frontière entre ce qui relève strictement de la dimension sociale des inégalités (catégorie socio-professionnelle, revenu, diplôme) et ce qui dépend des spécificités des territoires est une réelle difficulté pour mesurer les inégalités environnementales.

Dans le premier cas, il s'agit d'un phénomène lié à la différenciation sociale avec des populations cumulant inégalités sociales et environnementales. La mesure de ces inégalités nécessiterait de croiser les données sociales et environnementales à des échelles très fines (rue, quartier) pour lesquelles les données

sont rarement disponibles. Elle demanderait de mener des approches intégrées permettant de caractériser l'environnement au niveau local.

Dans le deuxième cas, c'est le territoire qui est l'expression des inégalités environnementales. On se situe à des échelles spatiales plus vastes que celle du quartier où agissent en général les processus de ségrégation sociale. Si les inégalités environnementales sont davantage liées aux caractéristiques sociales des individus, les inégalités territoriales résultent des spécificités physiques des territoires (climat, altitude, proximité d'un fleuve ou de la mer...) ou de leur histoire économique et urbaine (risques technologiques, pollutions de l'air d'origine industrielle, sols pollués...). Néanmoins, inégalités sociales et spécificités territoriales sont parfois liées dans la mesure où les processus de différenciation peuvent produire un marquage social à l'échelle d'un territoire.

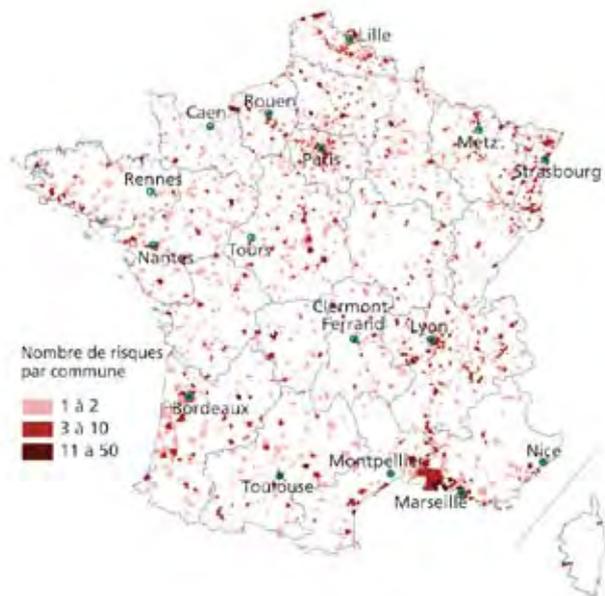
### Une situation qui dépend des activités et de la situation géographique

L'examen de la répartition spatiale des sources de pollution (sols pollués, émissions polluantes dans l'air et l'eau, installations Seveso\*) montre que la concentration sur un espace restreint d'activités industrielles passées ou actuelles, potentiellement polluantes (métallurgiques et minières pour le Nord et la Lorraine, chimiques et pétrolières pour Rouen, Le Havre, Lyon, l'étang de Berre et Marseille), est source d'inégalités territoriales. Ainsi, les installations polluantes (eau et air), les sites à risques (Seveso seuil haut) et les sols pollués sont largement associés aux grands bassins industriels actuels ou passés : région d'Île-de-France, basse vallée de la Seine, bassins miniers du Nord et de Lorraine, région lyonnaise, étang de Berre et région marseillaise, etc.

La répartition des aménités environnementales sur le territoire national est également un facteur de disparités territoriales. En effet, les populations résident plus ou moins loin d'espaces naturels remarquables : massifs montagneux, littoral, grands massifs forestiers, lacs... Par exemple, les forêts publiques, c'est-à-dire les plus accessibles, sont plus présentes dans la moitié Est de la France.

Quelle que soit l'échelle territoriale (agglomération, regroupement de cantons, département ou région), les inégalités territoriales affectent généralement l'ensemble des individus qui y vivent, toutes

### Les risques liés à la présence d'installations classées polluantes, de sols pollués ou d'établissements à risques



Note : La carte comporte des doubles comptes : un site peut être à la fois classé Seveso (seuil haut ou bas), installation polluante et présenter des sols pollués. Les installations classées comme polluantes sont soumises à autorisation car elles présentent des nuisances ou dangers\* importants pour certains éléments. Des seuils sont fixés pour chacun d'entre eux rejeté dans l'air ou dans l'eau.

Source : Medd (DPPR), Seveso, 2003 - Medd (DPPR), Basol - Medd (DPPR), Gros pollueurs.

### Les forêts publiques de plus de 25 hectares



Source : Inventaire forestier national (IFN), 2004.

catégories sociales confondues. Quelquefois, les nuisances environnementales et un contexte socio-économique difficile se cumulent pour produire une situation d'inégalités environnementales.

## Les départements d'outre-mer en situation de cumul d'inégalités

Avec des taux de chômage bien supérieurs à ceux de la Métropole, les départements d'outre-mer cumulent plusieurs types d'inégalités environnementales : risques naturels (séismes, volcanisme, cyclones, inondations et glissements de terrain), pollution des eaux et des sols, etc. Les Antilles sont classées en zone sismique III, c'est-à-dire à un degré très élevé qui justifierait des mesures préventives coûteuses, mais la majorité des constructions ne sont pas parasismiques. En Guadeloupe, les infrastructures d'assainissement sont vétustes et insuffisantes. Les stations d'épuration communales ne concernent que 40 % de la population (Sdage<sup>a</sup> Guadeloupe). Des eaux

usées sont rejetées directement dans la nature. Dans le réseau, la température de l'eau destinée à la consommation humaine dépasse régulièrement la limite maximale de la norme des 25 °C. En Martinique, beaucoup de décharges d'ordures sont saturées ou proches de la saturation et les eaux sont, comme en Guadeloupe, fortement dégradées : matières organiques, pesticides\*, etc. Autre source d'inégalités, la surveillance de l'état de l'environnement est quelquefois très partielle, notamment dans le domaine de l'eau.

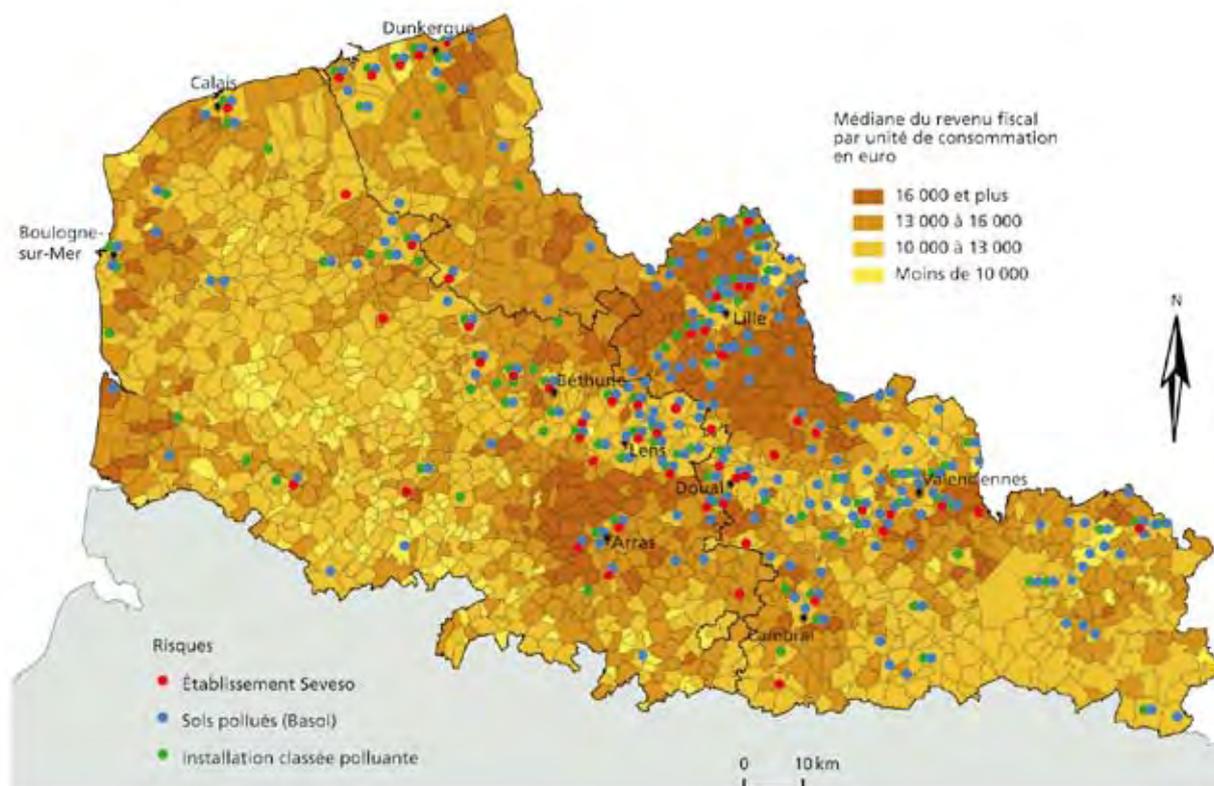
a – Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

## Le Nord - Pas-de-Calais, une région marquée par son passé industriel

Le passé industriel du Nord - Pas-de-Calais a légué un lourd héritage en matière d'environnement et d'urbanisation<sup>4</sup>. Même si les activités industrielles tendent à régresser, elles sont toujours présentes et peuvent localement être sources de nuisances. La

région étant aussi une grande région agricole et une plate-forme européenne pour les transports, à ces sources de pollutions ponctuelles s'ajoutent aujourd'hui des pollutions diffuses, moins bien connues, qui affectent la qualité de l'air et de l'eau. Or, dans une région aussi densément peuplée, toute dégradation de l'air, de l'eau ou des sols affecte inévitablement les populations.

## Inégalités sociales et risques en Nord – Pas-de-Calais

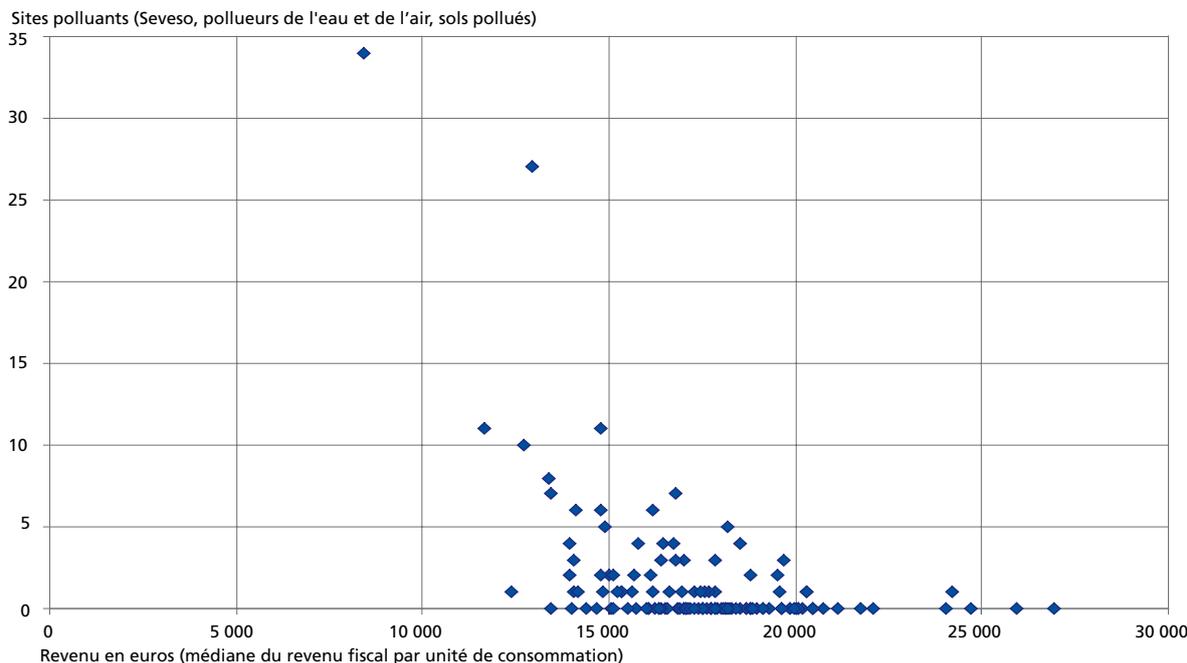


Source : ©IGN, BD Carto® – Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Revenus fiscaux des ménages par commune, 2002, Nord – Pas-de-Calais, 2002 – Medd (DPPR), Seveso, 2003 – Medd (DPPR), Installations classées polluantes – Medd (DPPR), Basol, novembre 2004.

4 – Ifen, 2004. L'environnement en Nord - Pas-de-Calais. Orléans, Ifen. 245 p. (coll. Les cahiers régionaux de l'environnement).

## Liens entre richesse des communes et nombre de sites sources de pollutions

### Le cas de l'aire urbaine\* de Lille



Source : Medd (DPPR), Basol, 2004 - Medd (DPPR), Seveso, 2003 - Medd (DPPR), Installations classées polluantes, 2003 - Insee, Revenus, 2002.

### Metaleurop, une population directement affectée par la pollution industrielle

Metaleurop Nord, situé à Noyelles-Godault, a fermé en 2003. Cette usine produisait du plomb et du zinc depuis 1894. Elle générait des rejets atmosphériques considérables de plomb, cadmium et zinc mais aussi d'hydroxyde de soufre. Au fil des ans, les rejets atmosphériques avaient considérablement diminué, passant de 350 tonnes de plomb par an en 1970 à 18 tonnes en 2001. Quant aux rejets de zinc, ils avaient été divisés par deux depuis 1985 et ceux de cadmium par cinq.

Au cours des décennies, les retombées atmosphériques ont engendré une forte pollution des sols. Les métaux lourds, peu mobiles et peu solubles, restent confinés dans les couches superficielles du sol. Hormis le zinc, qui peut migrer plus profondément, on les trouve essentiellement dans les quarante premiers centimètres.

Toutes les études menées, de 1994 à 2001, sur l'imprégnation par le plomb des enfants habitant dans la zone polluée ont montré des résultats alarmants. Environ 10 % des enfants examinés présentaient une plombémie supérieure à la norme de 100 µg par litre de sang. Les employés de Metaleurop étaient également touchés. Ainsi, de 1996 à 2001, trente-six salariés ont été touchés par le saturnisme, maladie caractéristique de l'exposition au plomb.

Cette pollution chronique a en outre un effet sur la valeur des biens immobiliers comme le montre une étude<sup>a</sup> utilisant la méthode des prix hédoniques effectuée sur la

période 1995-1999. Celle-ci estime à plus de 20 % la dépréciation immobilière dans la zone enregistrant une teneur en plomb supérieure à 1 000 ppm, et à 6 % celle relative aux teneurs comprises entre 500 et 1 000 ppm. Cette dépréciation semble moins importante en fin de période d'étude. Les mesures adoptées par les pouvoirs publics en 1999 ont vraisemblablement entraîné une anticipation sur la décontamination future du site.

La dépréciation immobilière entraîne une polarisation sociale de l'espace : la décote permet à des ménages de plus bas revenu d'accéder à ces propriétés et empêche les populations les plus pauvres déjà présentes sur le site de quitter la zone contaminée<sup>b</sup>.

Metaleurop est un cas emblématique. Cette industrie lourde, axée sur la transformation des matières premières, est à l'origine de pollutions considérables sur une longue période. Les efforts en faveur de l'environnement, mis en œuvre ces dernières années sous la pression des pouvoirs publics, n'ont pu effacer les effets d'une pollution chronique ancienne. L'usine est fermée mais la pollution reste.

a - Letombe G., Zuideau B. « Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de proximité : le cas de Metaleurop Nord », CLERSE - IFRESI-CNRS, université Lille 1.

b - Voir aussi, par exemple, Faburel G., Maleyre I., Peixoto F., 2004. « Dépréciation immobilière et ségrégation sociale pour cause de bruit des avions. Mesure économétrique et analyse territoriale dans 8 communes proches de l'aéroport d'Orly » (rapport du CRETEIL, en collaboration avec le GRATICE). 59 p.

Par ailleurs, le Nord - Pas-de-Calais a subi une série de crises qui ont contribué à la dégradation du contexte social. Au 31 décembre 2004, le taux de chômage était de 12,9 %, supérieur de 2,9 points à la moyenne nationale. Certaines zones d'emploi étaient particulièrement touchées : Sambre-Avesnois (15,8 %), Calaisis (15,2 %), Valenciennois (14,7 %), Lens-Henin (14,9 %), Roubaix-Tourcoing (14,4 %).

Cette situation est un cas de cumul d'inégalités sociales et environnementales à l'échelle d'un territoire, notamment pour les villes de Béthune, Lens, Douai et Valenciennes. En effet, les communes où s'étire le chaquet d'installations industrielles sources de nuisance (émissions polluantes dans l'eau et l'air, site Seveso, sols pollués) sont aussi, pour la plupart d'entre elles, celles où les revenus sont les plus bas (*voir carte p.422*). Par ailleurs, au sein de zones homogènes comme les aires urbaines de Lille, Valenciennes, Béthune ou Douai, la présence de ces mêmes sources de nuisance décroît avec la richesse des communes. Cette richesse est caractérisée par la médiane du revenu fiscal par unité de consommation.

Sur le plan sanitaire, le Nord - Pas-de-Calais connaît une surmortalité importante par cancer des poumons et des voies aéro-digestives supérieures (Aïach P., Marseille M., Theis Y., 2004). « *Les taux standardisés de mortalité par cancer des hommes et des femmes sont supérieurs respectivement d'environ 25 % et 11 % par rapport à la moyenne nationale* ». Avant la pollution de l'air, ce sont surtout la consommation d'alcool et de tabac ainsi que les habitudes alimentaires qui expliquent cette surmortalité par cancer. Le Nord - Pas-de-Calais se caractérise toutefois par un cumul d'inégalités où l'environnement et la dégradation du cadre de vie jouent un rôle important. Ainsi, « [...] *force est d'admettre que la région cumule un certain nombre de handicaps : exposition aux risques industriels miniers, chimiques et nucléaires élevée, pollution des eaux et de l'air importante, sous-scolarisation des adultes (pour les jeunes, un rattrapage est en cours de réalisation depuis dix ans), faiblesse des revenus par ménage, chômage très élevé et souvent de longue durée sur de larges aires géographiques, habitudes alimentaires et comportements à risques (notamment alcoolisme et tabagisme) inscrits depuis des décennies, attitudes culturelles face à l'hygiène de vie, la santé et la mort, sous-équipement dans le domaine des soins par rapport aux effectifs de population concernés* »<sup>5</sup>.

5 – Herbert C., 2004. « Inégalités en cancérologie : Quelques réflexions à partir de l'exemple de la région Nord - Pas-de-Calais », in Pourquoi ce lourd tribut payé au cancer ? Le cas exemplaire du Nord - Pas-de-Calais. Rennes, Éditions de l'École nationale de santé publique. p. 84.

## Des aménités environnementales présentes sur tout le territoire

La France possède un patrimoine naturel exceptionnel. L'offre en espaces naturels est importante. Ainsi, deux tiers des Français résident à moins de 50 km d'une réserve naturelle et huit personnes sur dix habitent à moins de 50 km d'un parc naturel régional<sup>6</sup>. Néanmoins, la taille de l'agglomération a une influence en matière d'accès à la forêt. D'après les données de l'inventaire communal de 1988, dans un rayon de 100 km autour de chez lui, chaque citoyen d'une agglomération de plus de 200 000 habitants bénéficie en moyenne de 0,313 ha de surface de forêt attractive (c'est-à-dire faisant l'objet d'une fréquentation touristique déclarée)<sup>7</sup>. Mais ce chiffre masque des inégalités. Les quatre plus grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing) sont en dessous de cette moyenne, la situation la plus mauvaise étant celle de l'agglomération parisienne avec 0,036 ha par habitant. Les Dijonnais bénéficient, quant à eux, de 2,146 ha de forêt par habitant.

### L'accès aux aménités selon un processus de distinction sociale

Deux questions se posent : la proximité d'aménités environnementales (forêt, lac, espace vert urbain ou site naturel remarquable) entraîne-t-elle une fréquentation régulière de leurs riverains ? Existe-t-il des déterminants sociologiques prédisposant à la pratique des espaces naturels ?

Les travaux menés sur ce sujet dans les années soixante-dix et quatre-vingt ont montré que la fréquentation de la forêt augmente avec le niveau social. L'usage de la forêt relève d'un processus de distinction sociale, où il s'agit d'exprimer sa différence, comme cela a pu être observé en matière de pratiques culturelles<sup>a</sup>. Cependant, la fréquentation de la forêt suit un processus de démocratisation. L'observation fine des diverses activités pratiquées en forêt (promenade à pied, randonnée VTT, pique-nique, découverte de la faune et de la flore, etc.) mettrait à jour des différences sociales (Ifen, 1999, op. cit., pp. 86-88). Cependant, il n'existe pas de données récentes pour confirmer ce point.

a – Kalaora B., 1993. Le musée vert. Radiographie du loisir en forêt. Paris, Éditions L'Harmattan. 304 p.

6 – Ifen, 1998. « Territoires et protection du patrimoine naturel », Les données de l'environnement, n° 37, 4 p.

7 – Ifen, 1999. Les espaces boisés en France. Bilan environnemental. Orléans, Paris, Ifen, Éditions Frison-Roche. 197 p.

## Le cadre de vie des quartiers défavorisés

Tracer la frontière entre ce qui relève de l'environnement et ce qui relève du cadre de vie est une tâche difficile. Le patrimoine historique, l'accessibilité aux commerces ou aux services, la vie culturelle sont clairement perçus par les populations comme des éléments du cadre de vie. Mais ce n'est pas forcément le cas de facteurs relevant de l'environnement comme la qualité de l'eau, de l'air, le bruit ou les odeurs. Pourtant, l'environnement est souvent une dimension centrale du cadre de vie. Le cas des quartiers défavorisés illustre bien ce point.

Sans que cela soit une généralité absolue, les nuisances environnementales figurent souvent parmi les désagréments qui marquent les quartiers socialement défavorisés. Cette situation est particulièrement saillante là où l'industrie a joué historiquement un rôle prépondérant. Des quartiers conservent encore de nos jours les traces environnementales des activités industrielles passées. Dans certains cas, ces situa-

tions atteignent une quasi-irréversibilité. Des territoires urbains entiers ont des difficultés à s'affranchir de leur histoire industrielle et de l'image négative qui y est attachée en dépit des efforts de réhabilitation. Les cas de la plaine Saint-Denis, du bassin minier ou du couloir lyonnais de la chimie illustrent cette situation.

Peu de données permettent à ce jour de mesurer précisément les inégalités environnementales au niveau national. L'état des lieux réalisé en 2004 par l'Observatoire national des Zus concernant la situation de ces quartiers en matière d'exposition aux nuisances et aux risques environnementaux constitue l'une des premières tentatives de synthèse en la matière. C'est la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance de la ville et ses décrets d'application qui ont fixé la liste des Zus ainsi que leur périmètre précis (on en dénombre 718 en Métropole et 33 en outre-mer). Selon ce texte, les Zus sont « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ».

### Les difficultés à inverser les processus de disqualification

Avec le développement de l'industrie au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les espaces de la région parisienne se sont spécialisés sous la pression des idées hygiénistes. Les activités industrielles ont été concentrées au nord de Paris, et plus particulièrement à Saint-Denis<sup>a</sup>. Les populations ouvrières habitaient à proximité des lieux de production. Puis, les activités industrielles ont progressivement quitté la plaine Saint-Denis. L'habitat social s'y est développé dans les années soixante-dix et des populations hétérogènes en difficultés sociales et économiques se sont installées.

L'époque industrielle de la plaine Saint-Denis est aujourd'hui révolue. Mais le territoire conserve encore les traces de son passé : structure urbaine, friches industrielles, sols pollués, etc. L'espace a poursuivi sa transformation. Les infrastructures routières et ferroviaires se sont multipliées. Ainsi, la ville de Saint-Denis est aujourd'hui traversée par deux autoroutes (A1, A86), une nationale (RN1), un couloir aérien et une voie de chemin de fer. En plus de situations sociales difficiles, le territoire hérite de nuisances liées au développement du trafic (bruit, impact sur le paysage).

Cette situation n'est pas unique. D'autres territoires ou quartiers connaissent en France les mêmes difficultés à inverser le processus de disqualification sociale et environnementale. Ils sont généralement constitués d'habitat

social et situés à proximité de sources de nuisances environnementales (zones industrielles ou voies à grande circulation). C'est par exemple le cas des communes du sud de l'agglomération lyonnaise proches des raffineries et des sites chimiques, du quartier Neuhof à Strasbourg exposé à la pollution de l'air en provenance de la zone portuaire par vent d'est, du quartier du port du Rhin à Strasbourg situé à proximité de sols pollués par d'anciennes activités (militaires, stockage de déchets, charbonnage...) et soumis aux nuisances engendrées par le trafic ferroviaire (Laigle et Oehler, 2004). Bien d'autres cas similaires pourraient être recensés. Comme le souligne l'Inspection générale de l'environnement, le marquage social et environnemental de ces territoires est difficile à effacer dans la mesure où « la planification des infrastructures et des activités tend à concentrer les sources de nuisances chez les plus pauvres, laquelle concentration des nuisances accentue elle-même la dévalorisation foncière et donc la ségrégation sociale. La spirale descendante fonctionne parfaitement » (ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2005, p. 14). Ce processus est d'autant plus important dans ces quartiers que les populations défavorisées sont les moins mobiles, que ce soit pour le travail ou l'habitat.

a – Nicourt C., Girault J-M., 1997. « Environnement et relégation sociale, l'exemple de la ville de Saint-Denis du début du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », Natures Sciences Sociétés, vol. 5, n° 4, pp. 23-33.

Si les Zus sont des quartiers défavorisés, elles ne concentrent cependant pas la majorité des ménages pauvres. Plus nombreux dans les grandes agglomérations de province que dans l'agglomération parisienne, ils sont davantage présents dans les villes-centre\* que dans les banlieues\*.

### Les Zus, une situation de cumul d'inégalités

En 2003, le taux de chômage observé dans les Zus était de 20 %, le double du niveau moyen métropolitain. La proportion des ménages pauvres (pour un seuil de pauvreté de 7 300 €/an/unité de consommation) y est de 27 %, soit trois fois plus que dans le reste de l'espace urbain français. La proportion de ménages dont la personne de référence est d'origine étrangère, qui est plus souvent touchée par le chômage, est de 16,8 % dans les Zus contre 5,8 % pour l'ensemble de la France métropolitaine. Ces quelques éléments suffisent à montrer que la population vivant dans les Zus est caractérisée par une précarité sociale et économique assez marquée.

Comme le relève le rapport 2004 de l'Observatoire national des Zus<sup>8</sup>, si la construction des grands ensembles a été guidée par certains principes hygiénistes contenus dans la Charte d'Athènes (garantir l'air, la lumière, la verdure), cet objectif « a souvent été trahi par des interventions externes, non coordonnées ou ultérieures, en particulier la réalisation d'infrastructures routières importantes. La notion de risque technologique était peu présente dans

les années soixante - soixante-dix. Si le zonage fonctionnel habitat/activité a souvent été caricatural dans certaines zones à urbaniser en priorité, la proximité d'établissements industriels ainsi que les risques potentiels induits ont été le plus souvent ignorés » (p. 125).

L'examen de certaines nuisances montre en effet la qualité plus souvent médiocre du cadre de vie de ces quartiers. La répartition des « points noirs du bruit »<sup>9</sup> établie par le ministère chargé de l'Environnement et celui chargé de l'Équipement en 2001 révèle que près de la moitié des Zus (45 %) sont concernées par un point noir. Cette surexposition n'est pas due à l'ancienneté du parc des logements mais semble en revanche influencée par la taille de l'unité urbaine\* : le pourcentage de Zus augmente en effet avec la taille de l'agglomération. Ainsi, la proportion atteint 73 % pour l'agglomération parisienne.

Concernant l'exposition des Zus aux risques, certaines spécificités peuvent être notées. Pour les risques naturels (inondation, mouvement de terrain, crue torrentielle, feux de forêt, séisme, avalanche...), les données recueillies par l'Observatoire national des Zus n'indiquent pas de surexposition<sup>10</sup> : « ces risques sont tantôt trop spécifiques (avalanches, volcan), tantôt d'échelle territoriale trop large pour que l'on puisse faire l'hypothèse d'une surexposition locale (cyclone, tempête, séisme), tantôt caractéristiques de zones agricoles ou boisées (sécheresse, feux de forêts) » (p. 130). La situation semble différente pour les risques industriels et technologiques. Les communes comportant des Zus sont davantage soumises aux risques industriels que les

### Les communes exposées aux risques technologiques

	Barrage		Industriel*		Nucléaire		Transport de marchandises dangereux		Total	
	Communes	Population	Communes	Population	Communes	Population	Communes	Population	Communes	Population
	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	Nombre	Nombre
Communes avec Zus	17	3 882 407	42	10 854 199	7	1 482 366	71	1 018 707	491	21 022 954
Communes sans Zus mais appartenant à des unités urbaines avec Zus	12	1 342 483	21	2 777 888	4	483 023	56	8 598 210	1 990	12 289 952
Communes appartenant à des unités urbaines sans Zus	14	2 030 320	11	2 194 639	3	418 081	41	6 453 976	3 555	12 480 634
Ensemble des communes France entière	7	8 349 634	5	16 452 641	2	2 718 066	23	35 653 968	36 681	60 192 147

\*Installations classées soumises à autorisation.

Note : Une commune peut être comptabilisée plusieurs fois si elle est exposée à plusieurs risques.

Source : Medd (DPPR), Base Corinte, mai 2005 – Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (Div) – Insee, Recensement de la population, 1999.

8 – Choffel P. (coord.), 2004.

9 – Selon la circulaire du 12 juin 2001, un point noir du bruit concerne un ou plusieurs bâtiments particulièrement exposé(s) à des nuisances provenant d'infrastructures routières ou ferroviaires.

10 – L'observation de la situation des Zus face aux risques naturels et technologiques implique de descendre au niveau infracommunal. Les données sur les risques à partir desquelles l'Observatoire national des Zus a travaillé ne descendant pas en deçà du niveau communal, l'analyse a consisté à « comparer la situation spécifique des communes ayant des Zus à celle des autres communes de leur agglomération ».

autres communes de leur unité urbaine. Une exposition plus importante s'observe également pour le transport de marchandises dangereuses. Ces chiffres sont sans doute liés à la proximité des zones industrielles et des infrastructures routières.

Concernant la dotation en espaces verts, même si on ne dispose pas de données relatives au cas des Zus, une étude de l'Ifen<sup>11</sup> réalisée à partir de l'enquête de l'Institut de la statistique et des études économiques (Insee) sur les équipements urbains a déjà montré que les quartiers peu dotés en services (culturels, médicaux, administration) et en commerces sont également peu pourvus en parcs et jardins. Ce constat renforce l'hypothèse d'un cumul de déficits qui affecterait les quartiers défavorisés confirmant ainsi « le découpage inégalitaire des qualités urbaines ».

### Un jugement négatif sur la qualité du cadre de vie

Au regard des éléments qui viennent d'être exposés, comment les habitants des Zus perçoivent-ils leur cadre de vie ? Dans le cadre de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages, l'Insee a réalisé en 2001 une enquête intitulée « Vie de quartier » dans laquelle certaines questions portaient sur la perception de la qualité du cadre de vie. De toutes les sources de nuisance ressenties par les personnes résidant dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants, le bruit est la plus citée. 54 % des personnes interrogées (cumul des réponses « souvent » et « de temps en temps ») se déclarent gênées par le bruit (circulation automobile, ferroviaire ou aérienne) lorsqu'elles sont chez elles<sup>12</sup>. Si le bruit est surtout ressenti par les urbains, parmi eux, les ménages les plus pauvres<sup>13</sup> sont plus affectés par cette nuisance : 41 % des ménages pauvres de l'unité urbaine de Paris déclarent être gênés, contre 35 % d'entre eux dans les

### La perception du bruit et de la pollution par les ménages pauvres

	Ensemble des ménages (en %)	Ménages du 1 <sup>er</sup> décile de niveau de vie (en %)
<b>Le bruit au domicile est gênant</b>		
Souvent	25	32
De temps en temps	24	25
Rarement ou jamais	51	43
<b>La pollution au domicile est gênante</b>		
Très	11	14
Moyennement	14	12
Pas du tout	75	74

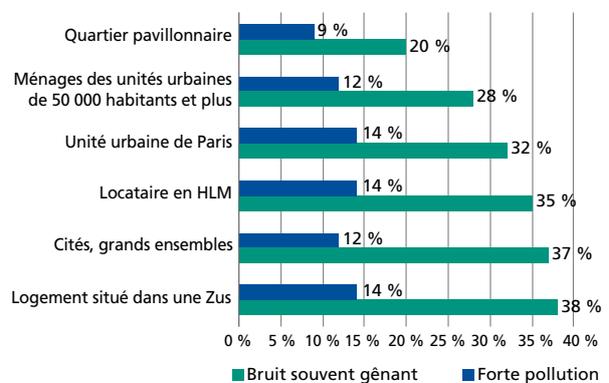
Champ : Ménages dont la résidence principale est située dans une unité urbaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante.

Source : Insee, Enquête permanente sur les conditions de vie et partie variable « Vie de quartier », avril-juin 2001.

grandes villes de province et 25 % pour les autres ménages (Insee, 2003). La gêne est moins importante pour la pollution de l'air, mais ce sont encore les ménages les plus pauvres qui la ressentent le plus.

Comme le souligne l'Insee (2003), « être pauvre n'augmente pas la probabilité de se déclarer souvent gêné par le bruit mais celle d'habiter un quartier plus bruyant que les autres ». La gêne due au bruit est ainsi différente selon le quartier. Si 20 % des personnes habitant un quartier pavillonnaire sont souvent gênées par le bruit, elles sont 38 % à le citer quand elles résident dans une Zus.

### Perception de l'environnement du logement



Champ : Ménages dont la résidence principale est dans une unité urbaine de 50 000 habitants ou plus.

Source : Insee, Enquête permanente sur les conditions de vie et partie variable « Vie de quartier », avril-juin 2001.

Au-delà du bruit, c'est la qualité générale du cadre de vie des quartiers les plus pauvres qui est perçue négativement par leurs habitants. Les habitants des Zus et des cités sont plus nombreux à juger négativement leur quartier que ceux qui résident dans les zones pavillonnaires. Ce phénomène n'est bien-sûr pas exclusif des Zus dans la mesure où les habitants des « quartiers modestes » (selon la typologie socio-économique établie par Martin-Houssart et Tabard<sup>14</sup>) expriment plus que les autres leur insatisfaction concernant leur cadre de vie. La question des inégalités environnementales entretient donc un rapport étroit avec celle de la ségrégation urbaine.

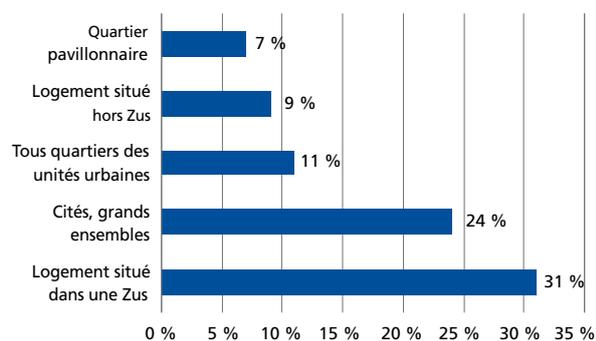
11 – Ifen, 1995. « L'espace vert, reflet des inégalités urbaines », Les données de l'environnement, n° 13, 4 p.

12 – Insee, 2002. « Mesurer la qualité de vie dans les grandes agglomérations », Insee Première, n° 868, octobre 2002, 4 p.

13 – Il s'agit des ménages dont le revenu par unité de consommation appartient au premier décile, qui fait donc partie des 10 % de ménages les plus pauvres (Insee, 2003).

14 – Martin-Houssart G., Tabard N., 2002. « Inégalités et disparités entre les quartiers en 1999 », in Données sociales 2002-2003. La société française. Paris, Insee. pp. 489-500.

## Opinion négative sur le caractère « agréable à vivre » du quartier



Champ : Individus de 15 ans et plus dont la résidence principale est dans une unité urbaine.

Lecture : 31 % des individus de 15 ans et plus habitant dans une Zus répondent « non » à la question « l'affirmation le quartier est agréable à vivre s'applique-t-elle à votre quartier ? ».

Source : Insee, *Enquête permanente sur les conditions de vie et partie variable « Vie de quartier »*, avril-juin 2001.

## Des inégalités face à la participation

Les problèmes d'environnement et de qualité du cadre de vie sont de plus en plus traités au niveau local (quartier, commune, région). Cette territorialisation des politiques environnementales donne ainsi l'occasion au public d'intervenir soit à travers des espaces officiels d'expression (comité, commission, conseil...), soit à travers des mobilisations « citoyennes » suscitées par un projet d'aménagement ou l'apparition d'un problème. Dès lors, si les nuisances n'affectent pas de la même manière toute la population, qu'en est-il des capacités d'action et d'interpellation des pouvoirs publics par les individus ? (Laigle et Oehler, 2004). Sur ce plan, l'hypothèse d'une inégalité sociale est plus que plausible. Si peu d'études ont été réalisées spécifiquement sur les inégalités en matière de participation du public dans le domaine de l'environnement, celles consacrées à la participation à la vie publique en général (vie associative, vote) fournissent toutefois des éclairages. D'après une enquête<sup>15</sup> consacrée à la vie associative, la participation est davantage développée dans les milieux aisés et chez les personnes les plus diplômées. Comme le soulignent plusieurs études<sup>16</sup>, le degré d'implication dans la vie associative est souvent fonction de l'insertion sociale des individus.

15 – Insee, 2003. « Une personne sur deux est membre d'une association en 2002 », Insee Première, septembre 2003, n° 920, 4 p.

16 – Degenne A., Lebeaux M.-O., Marry C., 2002. « Les usages du temps : cumuls d'activités et rythmes de vie », Économie et Statistique, n° 352-353, pp. 81-99 ; Prouteau L., Wolff F.-C., 2002. « La participation associative au regard des temps sociaux », Économie et Statistique, n° 352-353, pp. 57-80.

Dès lors, les individus en situation de relégation sociale sont peu enclins à se mobiliser pour des causes collectives. Ce constat s'observe bien dans les Zus (enquête Insee « Vie de quartier » de 2001). En effet, si dans ces quartiers il existe des structures permettant de participer à la vie locale (comités et conseils de quartier), ces opportunités sont peu utilisées par les habitants. Ainsi, seules 15 % des personnes interrogées dans les Zus déclarent avoir assisté à une réunion de locataires contre 20 % dans les autres territoires (Choffel P. (coord.), 2004, p. 117). De même, la participation électorale (inscription sur les listes électorales et participation aux scrutins) des personnes en droit de voter (18 % des personnes interrogées dans les Zus ne peuvent voter) est aussi plus faible qu'ailleurs. Selon l'Observatoire national des Zus, cette faible participation à la vie locale trouve son origine dans les « conduites de défection ou d'abstention caractéristiques des populations en difficulté, économiquement dominées ou socialement marginalisées » (p. 11).

Ce tour d'horizon montre que la mesure des inégalités environnementales demeure un champ d'investigation très peu exploré. Il est nécessaire de parvenir à une définition opérationnelle de cette notion. Un travail important est à réaliser concernant l'inventaire des données environnementales existantes et l'échelle spatiale à laquelle elles sont disponibles. Un état des lieux précis des situations d'inégalités environnementales implique de traiter les informations environnementales et les données de population à des échelles très fines (d'ordre infra-communale). Ce niveau d'analyse à l'échelle locale s'impose d'autant plus que l'implantation dans l'espace des sources de nuisances et de pollutions tout comme celle des populations dépendent fortement de l'histoire économique, urbaine et sociale locale. Enfin, reste à élaborer une méthodologie croisant informations environnementales et sociales qui réponde de manière pertinente à ces questions.

## Le vécu des nuisances environnementales

Plusieurs études sociologiques sur les populations vivant au voisinage de sites industriels à risques ou de zones exposées à des risques naturels permettent de mieux comprendre comment les individus apprennent à vivre avec cette réalité. Comme le souligne Françoise Zonabend dans son enquête consacrée au nucléaire dans le Nord Cotentin, « pour vivre dans des conditions de confort moral suffisantes, il ne faut pas que l'on se rappelle ou que l'on vous rappelle constamment que vous habitez une zone spéciale et allez travailler dans un établissement dangereux. Il va de soi que personne ne souhaite se poser des questions à ce sujet : si l'on vit là, si l'on travaille là, c'est qu'on ne risque rien. Dès lors, toute question sur le danger, le risque encouru, sera refusée, déniée, détournée »<sup>a</sup>.

Les abords des cours d'eau sont souvent recherchés comme lieu d'habitation en raison des agréments qu'ils présentent et le prix du foncier y est généralement élevé. Pourtant, ces zones sont soumises aux risques d'inondation. À partir de leur recherche sur la culture du risque des riverains de deux cours d'eau susceptibles de crues importantes dans la région lyonnaise, l'Yzeron et le Ravin, François Duchêne et Christelle Morel-Journel<sup>b</sup> montrent comment les habitants mettent en œuvre des systèmes matériels (construction de murets, mise à l'abri des biens de valeur) et symboliques de protection vis-à-vis du risque d'inondation pour continuer à vivre « l'esprit tranquille ». Il s'agit par exemple de se familiariser avec la rivière et « ses colères » en apprenant à détecter les signes annonciateurs de la crue (couleur de l'eau, durée et intensité de la pluie...). Une autre attitude consiste à relativiser la régularité et l'importance des crues. Souligner que cela fait plusieurs dizaines d'années qu'on vit avec la rivière et ses excès est aussi une manière de dédramatiser. L'impression d'une augmentation des phénomènes de crues résulterait alors de la croissance de la population touchée par les inondations selon les riverains. L'agrément offert par la proximité de l'eau est mis en avant par certains pour qualifier le cours d'eau et reléguer à l'arrière-plan les inondations<sup>c</sup>. Donner une origine humaine aux crues (lâchers de barrage, gestion du cours d'eau, erreurs d'aménagement, urbanisation non contrôlée) permet aussi d'amoindrir la dimension fatale de ces événements. Le degré d'implication des pouvoirs publics dans la gestion du risque est aussi une donnée importante dans l'attitude des populations face aux inondations. D'une part, l'inaction des autorités peut nourrir un sentiment d'abandon de la part des habitants vivant en zone inondable. D'autre part, la foi dans les dispositifs techniques de protection contre les risques peut conduire à un sentiment de sécurité excessif. Ainsi, les politiques actuelles de prévention des risques mettent l'accent sur la nécessité d'entretenir la mémoire des événements passés.

Les populations, qui vivent à proximité des sites industriels présentant des risques, apprennent aussi à vivre avec la menace potentielle de ces installations. Comme cela a été montré pour La Hague<sup>d</sup> ou pour le couloir de la chimie de la région lyonnaise (Girard, 2004), les usines

sont avant tout pourvoyeuses d'emplois et font vivre des territoires entiers grâce aux taxes professionnelles. Une part importante de la population de la commune de Pierre-Bénite en région lyonnaise où sont implantés depuis plusieurs années des sites chimiques se caractérise ainsi par une forte identité ouvrière : chacun à un père, un oncle, ou un cousin employé par les usines. Le risque est ainsi intégré dans la culture locale, mais surtout il est accepté car ce sont les entreprises qui « font vivre la ville ». L'évocation de la disparition des usines peut être associée à « une mort » économique de la commune.

Dans le domaine du vécu des nuisances environnementales, on peut évoquer les travaux réalisés sur le bruit et plus particulièrement autour des infrastructures aéroportuaires. Des recherches en sciences sociales montrent depuis plusieurs années que la gêne liée au bruit des transports, et plus spécifiquement des avions, n'est que très partiellement expliquée par les caractéristiques physiques des sons, donc la seule exposition des populations. Les caractéristiques physiques des sons (intensité, spectre...) n'expliquent au mieux qu'un tiers de la gêne sonore déclarée des populations enquêtées<sup>e</sup>. Un autre tiers vient des liens qui unissent les personnes à leur territoire de résidence, voire à d'autres espaces de vécu (lieux de villégiature, parcours résidentiel pendant l'enfance...), et en particulier le degré d'insertion sociale des populations (satisfaction quant aux relations de voisinage...), les caractéristiques fonctionnelles des quartiers (accessibilité, qualité de l'offre de services et de commerces...), ou encore d'autres attributs du cadre de vie (ressenti de pollution locale, satisfaction de la dotation en espaces verts, sensibilité aux paysages urbains...). Ainsi, plus la satisfaction à l'endroit du quartier est importante, plus la gêne sonore est atténuée, à intensités sonores comparables. Le troisième tiers est associé aux jugements et rapports que chacun construit à l'action publique locale : plus une personne se sent délaissée dans les priorités d'action, plus elle se déclarera gênée.

On voit à travers certains de ces exemples que l'attitude des populations vis-à-vis du risque peut être en contradiction avec les mesures préventives et correctives élaborées par les gestionnaires. Aux côtés de l'étude des risques « objectifs », l'analyse des perceptions associées est donc un complément important.

a – Zonabend F., 1989. *La Presqu'île au nucléaire*. Paris, Éditions Odile Jacob, p. 12.

b – Duchêne F., Morel-Journel C., 2004. *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*. Paris, Éditions de l'aube. 167 p.

c – Hubert G., De Vanssay B., 2005. « Le risque d'inondation et la cartographie réglementaire. Analyse de l'efficacité, des impacts et de l'appropriation locale de la politique de prévention » (rapport rédigé pour le compte du programme de recherche « Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », ministère de l'Écologie et du Développement durable). Paris, Medd. 183 p.

d – Bocéno L., 2004. « Le risque nucléaire à la Hague », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 95, juin 2004, pp. 78-81.

e – Faburel G., 2003. « Le bruit des avions, facteur de révélation et de construction de territoires », *L'Espace géographique*, n° 3, pp. 205-223.

**Pour en savoir plus**

- Aïach P., Marseille M., Theis Y. (coord.), 2004. *Pourquoi ce lourd tribut payé au cancer ? Le cas exemplaire du Nord - Pas-de-Calais*. Rennes, Éditions de l'École nationale de santé publique. 320 p.
- Choffel P. (coord.), 2004. « Observatoire national des zones urbaines sensibles » (*rapport 2004*). Paris, Éditions de la Délégation interministérielle à la ville. 252 p. (voir : <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/observatoire-des-zus.html>)
- Girard V., 2004. « Avenir d'une identité industrielle et gestion du ou des risques(s) : Pierre-Bénite (69) dans le couloir de la chimie », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 95, juin 2004, pp. 27-33.
- Insee, 2003. « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », *Insee Première*, n° 926, octobre 2003, 4 p.
- Laigle L., Oehler V., 2004. « Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques » (*rapport exploratoire rédigé pour le compte du PUCA – MELT*). Paris, Centre scientifique et technique du bâtiment. 100 p.
- Letombe G., Zuideau B., 2001. « L'impact des friches industrielles sur les valeurs immobilières : une application de la méthode des prix hédoniques à l'arrondissement de Lens (Nord - Pas-de-Calais) », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, pp. 605-624.
- Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2005. « Les inégalités écologiques en milieu urbain » (*rapport de l'Inspection générale de l'environnement : rédigé par Diebolt W., Hellias A., Bidou D., Crepey G.*). Paris, ministère de l'Écologie et du Développement durable. 68 p.
- Tabard N., 1993. « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Économie et Statistique*, n° 270, octobre 1993, pp. 5-22.
- Theys J., 2002. « L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et Territoires* (revue électronique : <http://developpementdurable.revues.org>, dossier 1 : Approches territoriales du développement durable), 18 p.