



Thomas Hoepker / Magnum Photos

New York, Manhattan, décharge sauvage.

Justice environnementale et intérêt général aux États-Unis

De leur convergence à l'heure de l'intercommunalité

Cynthia Ghorra-Gobin

Le mouvement pour la justice environnementale (JE) a émergé aux États-Unis à la fin des années 1970. Il lutte à l'échelle locale pour la prise en compte des inégalités environnementales dans les décisions d'aménagement et notamment dans les choix d'implantation d'équipements pollués. Il est devenu également un courant novateur au sein de la recherche en sciences sociales, mais a eu peu d'écho en France¹. Ce mouvement avait certes tendance à se présenter comme une spécificité américaine en raison de son caractère démocratique et populaire (*grass-roots movement*) venant de la base, de son ancrage dans la question raciale et ethnique et d'une certaine parenté avec les travaux de Rawls. La JE part du principe que les individus (ou encore les groupes d'individus) ne sont pas égaux face aux dégradations de l'environnement naturel, que certains subissent plus que d'autres les effets négatifs liés aux conséquences de l'activité humaine (comme la pollution atmosphérique) et qu'il devient impératif de prendre en compte ces inégalités dans l'action politique.

À ses débuts, le mouvement JE militait en faveur des quartiers habités par des populations noires et pauvres qui, en raison de leur faible poids politique, devaient subir les effets négatifs d'un équipement pollueur (usine ou autoroute). Il s'est alors inscrit dans la continuité de la lutte pour les droits civiques (des années 60 et 70) et a d'ailleurs permis de remettre en cause l'hypothèse selon laquelle les Blancs seraient les seuls défenseurs de la cause environnementale.

La genèse du mouvement : des chercheurs-activistes²

La notion de JE a été formulée au début des années 1980 alors que des travailleurs sociaux et des *planners*³ (des urbanistes militants, proches du terrain) aidaient des minorités ethniques en milieu urbain à préserver la salubrité de

leur quartier en luttant contre l'implantation d'un équipement pollueur⁴. Les chercheurs citent souvent la mobilisation initiée au milieu des années 1980 par l'association Concerned Citizens of South Central (CCSL) qui a empêché la ville de Los Angeles de construire un incinérateur de déchets ménagers dans son ghetto noir, comme l'une des références de la lutte en faveur de la justice environnementale⁵.

Mais ce courant de pensée remonte en fait à 1982 lorsqu'une église protestante de la Caroline du Nord, The United Church of Christ qui l'aurait inventé alors qu'elle travaillait sur la notion de justice raciale. Son pasteur (Benjamin Chavis Jr.) avait en effet participé à la mobili-

1. La JE aux États-Unis concerne principalement l'échelle locale et se distingue d'un autre mouvement plus récent centré sur l'échelle planétaire et sur la question de la dette écologique. Voir notamment les publications en ligne du Center for Sustainable Development de l'université de Ghent et notamment « Elaboration of the Concept of Ecological Debt », 2003 ainsi que l'ouvrage de Ruchi Anad, 2004. *Les Annales de la Recherche Urbaine* ont rendu compte dans le numéro 88 du livre de David Harvey, *Justice, nature and the geography of difference*.

2. Traduction du mot *scholar-activists*.

3. Le terme *planner* n'a pas d'équivalent en français dans la mesure où il peut aussi bien désigner un professionnel de l'aménagement qu'un chercheur impliqué dans l'action collective. Nous avons retenu le terme d'urbaniste qui semble le plus proche.

4. L'équipement pollueur fait ici référence à l'équipement TSD (Treatment, Storage, Disposal Facilities for commercial wastes), sigle utilisé dans les travaux américains. Ce type d'équipements est associé à l'idée de *hazardous waste*, des déchets présentant des risques mesurés pour la santé publique.

5. Cf. Angotti T., (1995) et Newman P., (1993), ainsi que le site www.ccscla.org/ (*concerned citizens of south Los Angeles*). Le contexte de Los Angeles est intéressant parce qu'à l'époque la ville était dirigée par un maire noir, Thomas Bradley qui était par ailleurs prêt à construire des équipements sociaux dans le quartier de South Central.

Les Annales de la recherche urbaine n° 99, 0180-930-XII-05 pp.14-19.
©MTETM-PUCA



Eli Reed / Magnum Photos

New York, Harlem Est

sation contre la création d'un dépôt de déchets chimiques dans le comté de Warren, le comté le plus pauvre de l'État, essentiellement habité par des Noirs pauvres. Cette mobilisation qui s'est traduite par l'arrestation de plusieurs centaines de personnes, n'a pas empêché la construction de l'équipement mais l'État a promis de ne plus implanter d'équipements de ce type dans le comté de Warren.

À la suite de cette action politique, le pasteur Chavis a mené une enquête à l'échelle nationale pour dénoncer le racisme environnemental à l'égard des Noirs et des minorités qui plus que les autres étaient directement concernés par les problèmes de pollution. L'étude a pris en compte trois variables, le chiffre de population (pourcentage de minorités), les revenus des ménages et les valeurs immobilières (montant des loyers) et a établi une corrélation entre la localisation d'équipements et les quartiers habités par les minorités.

Ce rapport fut publié en 1987, sous le titre de *Toxic Waste and Race in the United States*. Le travail d'enquête s'est poursuivi dans le cadre de l'association pour la défense des gens de couleur (National Association for the Advancement of Colored People) et le Center for Policy Alternatives⁶ et a conduit à la publication de *Toxic Waste Revisited* qui fit l'objet d'une campagne de publicité menée par les médias dont le *Financial Times* (21 septembre 1994). L'opinion publique prit conscience des effets du « racisme

environnemental », fit de l'environnement une question sociale et mobilisa l'État fédéral.

L'agence fédérale General Accounting Office (GAO) avait mené en 1982 une première enquête qui avait déterminé une certaine corrélation entre la localisation des décharges publiques et le statut socio-ethnique des habitants vivant à proximité⁷.

L'étude qui portait principalement sur la région du sud-est a démontré que les équipements pollués avaient en fait plus de chance d'être localisés dans les quartiers pauvres que dans les quartiers riches et que la population était trois fois sur quatre noire. Quelques années plus tard, un sociologue de l'Université de Californie, Riverside, Robert Bullard⁸, renforça l'hypothèse d'un racisme environnemental lors d'une enquête menée à Houston. La population africaine-américaine ne représentait que 28 % de la population totale mais six des huit incinérateurs et quinze des dix-sept décharges publiques étaient localisés dans des

6. Le CPA est un *think-tank* non partisan localisé à Washington DC.

7. GAO, *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*, 1983.

8. Robert D. Bullard est à présent professeur à la Clark Atlanta University et directeur de l'Environmental Justice Resource Center dans cette même université. Consulter /www.ejrc.cau.edu/.

quartiers essentiellement noirs⁹. Son ouvrage, *Dumping in Dixie*, – souvent considéré comme la référence principale de la JE –, fut suivi d'autres publications dans le *National Law Journal* notamment¹⁰. L'ensemble de ces travaux ont permis à la thématique de la JE d'émerger sur la scène publique. Le président Clinton a ainsi signé le 11 février 1994 un ordre exigeant des agences fédérales qu'elles incluent la notion de JE dans leurs missions et leur a demandé de travailler avec le Bureau de l'Équité Environnementale du ministère de l'environnement (Environmental Protection Agency, EPA)¹¹.

Dans un premier temps les études sur la JE avaient peu abordé les changements induits par l'implantation d'un équipement pollueur sur le marché immobilier et foncier ou encore sur la santé. Elles se limitaient à reconnaître les inégalités environnementales. L'économiste Vicki Been de l'université de New York (NYU) a alors mené une enquête approfondie à Houston dans sept quartiers situés à proximité d'un équipement TSDf (sur une période allant de 1953 à 1978) et elle a démontré que la plupart des quartiers voisins avaient été habités par des Blancs mais que depuis l'implantation de l'équipement, le pourcentage des populations noires n'avait cessé d'augmenter.

Been a relativisé la thèse du racisme environnemental au profit des mécanismes du marché du logement. En effet toute implantation d'un équipement portant préjudice à l'environnement naturel (paysage, qualité de l'air) entraîne une baisse des valeurs foncières et immobilières, ce qui favorise l'attraction de populations pauvres où figurent essentiellement des Noirs, (Vicki B., 1994). L'intérêt de ces travaux réside dans leur capacité à induire un début de réflexion sur la répartition sociale et spatiale des coûts externes de l'équipement pollueur dans le processus décisionnel.

Aux États-Unis, la JE a mis en évidence le fait que les Noirs et les minorités se préoccupaient autant que les Blancs de la qualité de l'environnement naturel mais qu'ils s'estimaient aussi victimes du *NIMBY* (*Not In My Backyard*)¹². Le *NIMBY* qui remonte aux années 1970 correspond à la mobilisation des quartiers résidentiels aisés (donc essentiellement organisés sur le principe de la maison individuelle) et des municipalités en vue d'interdire la construction de tout équipement susceptible d'entraîner une certaine dégradation de l'environnement naturel ou encore la densification du tissu urbain (par la construction d'immeubles) entraînant, de ce fait, la disparition d'espaces verts. Pour certains extrémistes, le *NIMBY* aurait en quelque sorte favorisé le *PIBBY* (*Place in Black Backyard*). Aussi cette capacité d'organisation des classes moyennes et des classes aisées pour préserver la qualité de l'environnement (air, paysage) dans leurs quartiers ou leurs communes a contribué à faire émerger ce mouvement en faveur de la JE qui peut se traduire dans notre contexte par une volonté de reformuler l'Intérêt Général (IG) à l'échelle de l'aire urbaine. On entend ici par aire urbaine, un ensemble de municipalités voisines qui, dans certains cas, choisissent de

mener une politique d'intercommunalité en vue de jouer leur complémentarité plutôt que leur rivalité.

La convergence entre la JE et l'intérêt général à l'heure de l'intercommunalité

Au-delà de quelques spécificités américaines déjà évoquées, la JE n'est tout compte fait pas très éloignée de notre quête de l'intérêt général (IG) à la même échelle, à l'heure de la politique de décentralisation menée par l'État central et de l'émergence de l'intercommunalité¹³. La JE (comme d'ailleurs l'IG) pose la question de la localisation de tout équipement pollueur, de la répartition des coûts externes au sein de la population urbaine. Aussi face aux revendications de la JE ou de l'IG, trois options se présentent aux décideurs :

– Éliminer les coûts externes, ce qui revient à ne plus implanter d'équipements pollueurs.

– Faire en sorte que l'État impose de manière autoritaire une répartition équitable des équipements pollueurs à l'échelle urbaine.

– Inventer un processus politique au cours duquel les individus directement concernés par l'implantation d'équipements pollueurs participent à la décision (au même titre que les maîtres d'ouvrages et les élus) – sur la base des données figurant dans l'étude d'impact –, présentent leurs revendications et négocient des mesures compensatoires.

Difficile d'éliminer tout coût externe d'équipements pol-

9. Bullard R. D., (1990) ; Bullard R. D. et al., (1993), *Confronting Environmental Racism : Voices from the Grassroots*, Boston, Mass., South End press. Ses plus récentes publications, dont « Environmental Justice in the 21st century », se trouvent sur le site www.ejrc.cau.edu/ejinthe21century.htm.

10. Marianne Lavelle, Marcia Coyle « Unequal Protection », *National Law Journal*, 21 septembre 1992 ainsi que la réponse du directeur de EPA à l'époque Reilly William K. « Epa's Reilly replies to unequal protection », *National Law Journal*, 25 janvier 1993.

11. Le texte de l'Executive Order N° 12898 signé par Clinton le 11 février 1994 et intitulé « Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income populations » se trouve sur le site de l'EJRC de R. D. Bullard. Quant au Bureau de l'Équité Environnementale de l'EPA, il est devenu l'Office of Enforcement and Compliance Assurance et inclut l'Office for Environmental Justice.

12. Le mouvement *NIMBY* a fait l'objet de publications dans plusieurs revues de sciences sociales. Pour une synthèse en français, consulter la revue *2001 Plus* (revue du Ministère de l'Équipement, Drast) n° 27, 1993. Il s'agit de la traduction de l'article de Michael Dear, « Comprendre et surmonter le syndrome *NIMBY* (*Journal of American Planning Association*, 58, 3, 1992).

13. Sur cette notion d'IG à l'heure de la décentralisation, consulter le rapport public 1999 du Conseil d'État, *Études et Documents*, Paris, Documentation Française, 1999, pp. 239-357 et notamment la troisième partie intitulée « Mutations et renouveau de l'intérêt général ».

lueurs – même s'il est certain que l'innovation technologique en faveur d'outils propres (*green technology*) est en mesure de les réduire. On risque en effet d'en engendrer de nouveaux dans d'autres sphères de la vie sociale. La deuxième solution qui consisterait à faire en sorte que l'État intervienne pour s'assurer que les externalités négatives soient distribuées avec équité parmi les différents groupes sociaux, n'est pas non plus viable en raison de la faible précision des indicateurs environnementaux et sociaux. Certains chercheurs comme Christopher Boerner et Thomas Lambert (1995) jugent même cette intervention néfaste dans la mesure où elle risque d'empêcher certains habitants de bénéficier des avantages économiques liés à l'implantation d'un équipement. La troisième proposition s'avère la plus satisfaisante et la plus pertinente face aux enjeux contemporains, même s'il est vrai qu'elle exige un sérieux effort d'inventivité. Toute décision en faveur de l'implantation d'un équipement ayant des effets négatifs sur son environnement proche s'accompagne en principe d'une étude d'impact qui les met en évidence et si possible les mesure. L'information circule alors dans le cadre d'une procédure incluant enquêtes et réunions publiques afin de permettre aux habitants d'une commune directement concernés (et à leurs associations) de se donner les moyens de formuler leurs intérêts et de négocier avec les élus et les maîtres d'ouvrages une mesure compensatoire.

Plaider pour le principe de « mesures compensatoires » permet en effet d'éviter la controverse suscitée par l'expérience de Brooksville (Mississippi). Une entreprise, Federated Technologies Industries of Mississippi, se proposait de construire un incinérateur dans un quartier noir lorsqu'une association Protect the Environment se mobilisa pour l'en empêcher. Mais une équipe locale relevant du National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) qui était pour l'implantation, a réussi à convaincre les parties en présence de l'impératif d'une négociation. L'entreprise accepta de verser au comté, un montant forfaitaire de 250 000 dollars par an ainsi qu'une somme de 50 000 dollars (pour la maintenance des routes) et de faire en sorte que 80 % de ses employés soient recrutés localement. L'expérience de Brooksville a été l'occasion pour le NAACP de dénoncer l'ambivalence de la JE qui peut également être interprétée comme une volonté de maintenir les pauvres dans une situation d'opprimés ou de victimes plutôt que de les inclure dans le processus politique. Vu sous cet angle, la JE ne se limite pas à l'environnement *strito sensu* mais inclut aussi la question du lien social, (Sachs A., 1995).

Le principe de la compensation à l'égard des personnes directement touchées par les effets pollués d'un équipement peut se traduire par un financement versé à la municipalité en vue de la création de nouveaux équipements sociaux et culturels ou encore d'un allègement des taxes locales. Ce financement résulterait soit d'une hausse des taxes locales dans les communes bénéficiant de l'équipement (sans en supporter les effets négatifs), soit d'une

augmentation du coût de vente d'un service rendu par le maître d'ouvrage. Dans les deux cas, la compensation se conçoit comme une internalisation des coûts externes, un moyen qui, à long terme, permet aux acteurs en présence de négliger de moins en moins la question environnementale dans leur choix d'aménagement. L'inventivité politique à l'heure de l'intercommunalité consiste à imaginer une procédure visant à informer les habitants de l'implantation d'un équipement pollueur, à donner les moyens à ceux qui plus que d'autres supportent les coûts induits par l'implantation d'un équipement pollueur, de faire part de leurs revendications et à engager un processus de négociations en vue de l'établissement de mesures compensatoires explicites. Dans ce cas, l'IG n'est plus un principe défini *a priori* pour conduire l'action collective mais un principe résultant d'une négociation politique mettant en scène l'ensemble des acteurs locaux¹⁴. Parmi les acteurs figurent les maîtres d'ouvrages (publics ou privés), les élus et les citoyens. Le débat politique prend en compte de manière explicite les *shareholders* et les *stakeholders*, les propriétaires et les financeurs de la construction de l'équipement ainsi que les personnes concernées dans leur vie quotidienne. Associer ces deux figures se conçoit comme une innovation politique dans la mesure où jusqu'ici seuls les premiers étaient inclus dans la négociation politique avec les élus.

La JE est une notion dont la genèse est indissociable de l'engagement des premiers chercheurs-activistes soucieux de dénoncer le racisme environnemental à l'égard des Noirs et des minorités. Elle démontre le souci de prendre en compte les inégalités environnementales dans la sphère publique ainsi que l'ambition de répondre directement au phénomène NIMBY. L'usage du vocable justice s'inscrit dans la continuité des notions de justice et de *social justice* souvent employées dans l'univers anglo-saxon, à la suite des travaux de Rawls (1971) dont toute l'œuvre a consisté à retravailler les thèses de Rousseau et à les reconceptualiser pour répondre aux contraintes du monde contemporain, (Harvey D., 1996 et 1973 ; Wuhl S., 2003). L'originalité de la JE provient du fait qu'elle prend en compte de manière explicite l'ensemble des acteurs concernés par l'implantation d'un équipement pollueur, dont les deux figures que sont les *shareholders* et les *stakeholders*, soit les maîtres d'ouvrages, les élus et les habitants.

La JE qui aux États-Unis s'est d'abord présentée comme un processus visant à intégrer les revendications du *civil rights movement* au sein de l'environnementalisme – alors que pendant longtemps ce mouvement avait été qualifié de préoccupation essentiellement WASP, (c'est-à-dire relevant des classes moyennes et supérieures blanches) –, s'impose désormais comme rhétorique dans la sphère du poli-

14. Pour une bibliographie sur l'IG et ses mutations, consulter la revue *Politix* n° 42 (2^e trimestre 1998) qui a pour titre *Définir l'Intérêt Général*.

tique. Ce mouvement a réussi à faire prendre conscience aux acteurs de la vie politique que souvent les individus et les municipalités qui ne s'imposaient pas dans la sphère politique supportaient plus que d'autres les effets néfastes de la dégradation de l'environnement.

Articuler la question environnementale et la question de la justice sociale exige alors d'inventer un processus politique qui autorise des populations et les municipalités – qui supportent les effets négatifs d'équipements portant atteinte à la qualité de l'environnement –, à participer au processus décisionnel et à négocier des mesures compensatoires, tout en s'appuyant sur les résultats d'une étude d'impact. L'idée de l'adoption d'une mesure compensatoire explicite présente le sérieux avantage de ne pas porter atteinte au droit de propriété et de pouvoir être envisagée à l'échelle intercommunale comme à l'échelle planétaire (dans le cadre de litiges Nord-Sud). La compensation rejoint, en outre, les recommandations des économistes concernés par l'environnement qui ne cessent de plaider en faveur de l'internalisation des coûts externes comme l'ou-

til privilégié de la reformulation du rapport entre la société et l'environnement naturel, (Passet R., 1984). Construire l'intérêt général dans le cadre de la justice environnementale signifie admettre que dans le cadre d'implantation d'équipements pollueurs, des populations et des municipalités acceptent de voir la qualité de leur environnement diminuer à condition qu'elles aient la possibilité d'améliorer sérieusement leurs conditions économiques. Dans ce contexte, la justice ou l'intérêt général se définit comme un droit pour les opprimés de se libérer des coûts externes en négociant une compensation appropriée.

Le principe d'une compensation explicite peut ainsi être intégré à l'idée d'intérêt général afin de ne plus faire en sorte que les populations et les municipalités les moins bien organisées de la société supportent les coûts de l'intérêt croissant pour la préservation de l'environnement, (Johnson B., 1994).

Cynthia Ghorra-Gobin

Références bibliographiques

- Anad R., (2004), *International Environmental Justice : A North-South Dimension*, (avec une préface du *chairman* de l'International Panel on Climate Change).
- Angotti T., (1995), « Why environmental racism is an issue for planners », *Planners Network*.
- Boerner C., Lambert T., (1995), « Environmental Injustice », *The Public Interest*, pp. 61-82.
- Bullard R. D., (1990), *Dumping in Dixie : Race, Class and Environmental Quality*, Boulder, Co : Westview press.
- Bullard R. D. et al., (1993), *Confronting Environmental Racism : Voices from the Grassroots*, Boston, Mass., South End press.
- Harvey D., (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Londres, Blackwell.
- Harvey D., (1973), *Social Justice and the City*, Johns Hopkins University Press.
- Johnson B. (ed.), (1994), *Who Pays the Price ? The sociocultural context of environmental crisis*, Washington DC, Island press.

- Newman P., (1993), « The grassroots movements for environmental justice : Fighting for our lives », *New Solutions*, pp. 87-96.
- Passet R., (1984), *L'économie et le vivant*, Paris, Payot.
- Pulido L., Sidawi S., Vos R. O., (1996), « An Archeology of Environmental Racism in Los Angeles », *Urban Geography*, vol. 17, 5, pp. 419-439.
- Rawls John, (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Sachs A., (1995), *Eco-Justice : Linking human rights and the environment*, World Watch Paper #127, Washington DC, World Watch Institute.
- Vicki B., (1994), « Locally Undesirable Land Uses in minority neighborhoods : Disproportionate siting of market dynamics ? », *Yale Law Journal*, pp. 1383-1422.
- Wuhl S., (2003), *L'égalité. Nouveaux débats*, Rawls, Walzer, Paris, PUF.

Biographie

CYNTHIA GHORRA-GOBIN est directrice de recherches au CNRS. Elle enseigne à l'Institut d'Études Politiques de Paris et à l'Université de Paris IV-Sorbonne. Ses travaux de recherche traitent des mutations urbaines en relation avec la mondialisation économique. À partir de l'expérience américaine, elle interroge le processus de métropolisation et les capacités qu'ont les contre-pouvoirs de s'organiser. Parmi ses récentes publications, *Les États-Unis entre local et mondial*, (Presses de Sciences Po), 2000 et *Villes et société urbaine aux États-Unis*, (A. Colin), 2003.

implementation@noos.fr