

lement d'en déceler les manquements ou d'en relever les inadéquations.

Par ailleurs, tandis que chacune des quatre thématiques identifiées pourrait à terme s'engager de façon autonome, l'objectif second de l'atelier concernera la définition d'un programme unique, transversal aux problématiques sectorielles, et qui réponde aux produits attendus de chacune d'entre elles.

La mise en place d'une deuxième phase véritablement pluridisciplinaire ne pourra toutefois être envisagée, sur la base d'une problématique revisitée, sans qu'une stratégie méthodologique (échantillonnage,

analyse et synthèse des informations spatialisées) ne soit collectivement déterminée.

Ce sera assurément l'un des enjeux essentiels de la réunion à venir que d'évaluer, à l'aune des informations collectées et en référence aux questions posées, les orientations méthodologiques les plus pertinentes pour assumer une telle perspective systémique.

De ce point de vue, en imposant l'exercice pluridisciplinaire, la complexité des « Petits-Barrages », objets d'aménagement du territoire et opportunités de développement, en appelle aussi à l'initiative intellectuelle et à l'innovation scientifique

La prospective urbaine aux États-Unis, ou les enjeux de la civilisation suburbaine

Publication du Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS)

CYNTHIA GHORRA-GOBIN

Ce dossier comporte, outre son introduction (« Sens des mots et propos méthodologiques ») et sa conclusion, quatre parties : I. De la prospective et de la ville, II. Nouvelles technologies et inégalités territoriales, III. Projections démographiques et projet de société, IV. Environnement naturel et principe de compensation. Seules la quatrième partie et la conclusion sont présentées, in extenso, ci-dessous.

Le mouvement écologiste aux États-Unis n'est pas un phénomène récent mais plonge ses racines dans le XIX^e siècle, au moment où la nation, poursuivant sa conquête vers l'ouest, s'appropriait de nouveaux territoires jusqu'ici peu modifiés par l'être humain – dans la mesure où les premiers habitants, les Indiens, vivaient en symbiose avec la nature. Il a connu une nouvelle dynamique, dans les années 1960 et 1970, pour revendiquer la prise en compte explicite de la nature dans les décisions d'aménagement, et fut à l'origine d'un arsenal juridique considérable (NEPA – National Environmental Protection Act – et création de l'Environmental Protection Agency – EPA –, l'équivalent d'un ministère de l'Environnement). Cette action politique, élaborée en dehors des partis politiques, continue d'être façonnée par le mouvement associatif. Elle a récemment suscité une contre-offensive de la part d'associations de défense du droit de propriété. Ces dernières tout aussi puissantes qu'elles soient – notamment avec l'arrivée d'une majorité républicaine au Congrès –, n'ont pas vraiment réussi à remettre en cause la protection de l'environnement.

Mais le fait le plus innovant de ce mouvement, réside dans l'institution d'une dimension sociale de la protection de l'environnement qui le conduit à revendiquer cette fois-ci le principe de compensation.

De la justice environnementale

En raison peut-être de la large publicité faite autour du mouvement NIMBY (*Not in my Backyard*), mouvement visant à interdire toute nouvelle construction dans un quartier résidentiel au nom de la protection de l'environnement, les revendications écologistes étaient qualifiées comme relevant de classes moyennes et aisées blanches, voire WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*). Le mouvement en faveur de la « justice environnementale », qui remonte au milieu de la décennie 1980, vient justement contrecarrer cette

CYNTHIA GHORRA-GOBIN
Chargée de cours
à l'Institut d'études
politiques de Paris

La prospective urbaine aux États-Unis, ou les enjeux de la civilisation suburbaine

Dossier établi par Cynthia Ghorra-Gobin

2001-PLUS, publication du Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS), Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, ministère de l'équipement, des transports et du logement, n° 42, juin 1997, 45 p.

opinion. Il s'agit d'une mobilisation de type « *grass root movement* » (ce qui n'a rien d'original), qui cherche à donner une dimension sociale à cette quête d'un environnement salubre ; même si dans un premier temps elle a tendance à être perçue comme cherchant à ethniciser les revendications écologiques. Des travaux et actions menés par une église protestante noire de la Caroline du Nord ont entraîné une progressive prise de conscience de l'existence d'une corrélation entre pollution et répartition spatiale des minorités ethniques.

Le pasteur Ben Chavis de la paroisse The United Church of Christ fut l'un des premiers à mener une enquête sur différents sites urbains au travers des États-Unis, en vue de déterminer dans quelle mesure les populations noires étaient plus souvent concernées que d'autres par les questions de pollution. Dans un premier rapport de 1987, intitulé *Toxic Waste and Race in the United States*, il a démontré que la localisation d'équipements de type TSD (Treatment, storage, disposal facilities for commercial wastes) était plus fréquente dans les quartiers habités par des minorités. Il a poursuivi sa réflexion en collaboration avec d'autres centres de recherche et a publié en 1994 un deuxième ouvrage *Toxic Waste Revisited*, dont la publicité a été largement assurée par les médias.

Des travaux similaires ont été également entrepris par le sociologue de l'université UC-Riverside, Robert Bullard, qui a mené une enquête sur les décharges de Houston (Texas) où il a réussi à démontrer que la population noire représentait 28 % de la population de la ville, mais que 6 de ses 8 incinérateurs et 15 de ses 17 décharges municipales, se trouvaient à proximité de quartiers afroaméricains. Outre la pauvreté, le chômage et la violence, les communautés noires sont ainsi plus exposées que d'autres à la pollution. Son étude publiée dans deux ouvrages¹ a servi de base au procès « *Bean versus Southwestern Waste Management Corp.* », où il fut plutôt question de « discrimination environnementale ». Par ailleurs, l'agence fédérale General Accounting Office (GAO) a mené une étude qui a prouvé que les populations concernées par les déchets toxiques étaient deux fois sur trois noires alors qu'elles ne constituaient que 30 % de la population totale de l'État.

Ces différentes études ont mis en évidence le fait que les coûts externes des équipements de type TSD (ou encore la pollution) représentent une externalité essentiellement supportée par des minorités ethniques. Aussi, s'est progressivement formé un courant prônant une justice environnementale qui a poussé les écologistes traditionnels à aller au delà du phénomène NIMBY pour opter en faveur de slogans de type BANANA « *Build absolutely nothing anywhere near earth* ».

Mais au fur et à mesure que la thématique de la justice environnementale initiée par les « *activists* » a commencé de pénétrer les champs du politique et des sciences sociales, elle a été soumise à une critique dénonçant des lacunes méthodologiques de ces premiers travaux empiriques². La critique la plus pertinente a consisté à reprocher à ces derniers de n'avoir pas su prendre en compte la dynamique sociale. La

majorité des chercheurs s'est, en effet, limitée à constater une discrimination raciale, pour ce qui concerne l'implantation d'équipements portant atteinte à la qualité de vie, sans toutefois aborder l'historique des lieux – alors que l'on pouvait aisément soupçonner une dépréciation du marché immobilier pour expliquer cette discrimination à l'égard des minorités et des pauvres.

Cette hypothèse a été vérifiée par l'économiste de l'université de New York, Vicki Been, suite à une étude menée dans sept quartiers situés à proximité d'équipements TSD, sur une période allant de 1953 à 1978. Elle démontra que la plupart de ces quartiers avait été habités par des Blancs, mais que depuis l'implantation de l'équipement, le pourcentage des Noirs n'avait cessé d'augmenter. Been a donné une nouvelle interprétation à la dégradation de l'environnement et a dépassé la simple thèse d'un « racisme environnemental ». Toute décision en faveur d'un équipement nuisible à l'environnement naturel (paysage, qualité de l'air) entraîne, dans un premier temps, une baisse des valeurs foncières et immobilières, une situation qui favorise immédiatement l'attraction de populations pauvres, où figurent essentiellement des Noirs³.

Comment inclure les revendications du mouvement pour la justice environnementale dans la politique urbaine ?

Démocratie de participation : l'environnement intégré dans une démarche planificatrice

Dans un premier temps, les politiques ont répondu à ces revendications de justice environnementale en faisant voter par le Congrès une loi autorisant tout individu à recourir au système judiciaire. L'Environmental Equal Rights Act permet à tout citoyen de remettre en cause la création d'un équipement polluant dans une communauté déjà désavantagée. Est qualifiée « désavantagée » toute communauté comprenant un pourcentage de groupes minoritaires supérieur à la moyenne, des familles aux revenus limités et possédant déjà un équipement polluant. Suivant cette loi votée en 1993, tout citoyen de l'État américain est en mesure d'attaquer le projet même s'il ne réside pas dans le quartier en question.

Trois options se présentent alors aux décideurs :

- éliminer les coûts extrêmes, ce qui signifie en fait ne plus implanter d'équipements TSD ;
- imposer de manière explicite et autoritaire une certaine distribution des coûts externes ;
- inventer un processus politique au cours duquel les individus concernés par ces équipements participeraient à la décision (en s'appuyant, notamment, sur les résultats de l'étude d'impact), pour présenter leurs revendications et négocier des mesures compensatoires.

De ces trois propositions, la troisième s'avère la plus satisfaisante et la plus innovante. Toutes les fois qu'une étude d'impact pourrait démontrer les effets

¹ R. Bullard, *Invisible Houston et Dumping in Dixie: Race Class and Environmental Quality* (« Les décharges dans les pays du Sud : la qualité environnementale et la question raciale »).

² Pour plus de détails sur ces critiques d'ordre méthodologique, cf. Cynthia Ghorra-Gobin, « De la justice environnementale : réflexion prospective autour du principe de compensation », colloque international de Fontevault, Quel environnement pour le xxie siècle ? 1996

³ Vicki Been, « Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: disproportionate siting of market dynamics ? », *Yale Law Journal*, avril 1994, 1383-1422

négatifs d'un équipement sur l'environnement naturel (que ce soit le paysage, la qualité de l'air ou de l'eau), les habitants devraient être informés et être partie prenante au processus de décision au même titre que les élus et les acteurs (privés ou publics). La période de concertation devrait permettre à la population de négocier afin de bénéficier de mesures compensatoires. Il s'agit, bien entendu, d'équipements où le degré de risque est maîtrisé et jugé acceptable.

À propos de l'application de ce principe de compensation, on peut déjà se référer à 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 tandis qu'une équipe locale appartenant à la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), militant en faveur des Noirs, se montrait favorable au projet. La NAACP a réussi à convaincre les parties en présence de l'impératif d'une négociation au terme de laquelle l'entreprise accepta de verser au comté un montant forfaitaire de 250 000 dollars par an et de recruter 80 % de son personnel au niveau local.

L'expérience de Brooksville a été l'occasion de montrer l'ambivalence de la mobilisation en faveur de l'environnement. Cette dernière pourrait être interprétée comme une volonté de maintenir les pauvres dans une situation de défavorisés ; alors que l'objectif devrait être de les inclure dans le processus de décision, tout en les aidant à revendiquer des avantages sous forme de mesures compensatoires. Vue sous cet angle, la justice environnementale ne se limite plus à l'environnement stricto sensu, mais englobe aussi la prise en compte explicite des exclus dans le processus⁴. La compensation pourrait être payée, soit par ceux qui profitent de l'équipement, c'est-à-dire les contribuables, soit par l'entreprise elle-même, qui la répercuterait sur le prix du service. Dans les deux cas, la compensation se traduit par une internalisation des coûts externes, un moyen qui, à long terme, permet aux différents acteurs de négliger de moins en moins la question environnementale.

Le courant en faveur de la justice environnementale a réussi à faire prendre conscience à l'opinion publique que certains individus, plus que d'autres, supportent les effets néfastes de la dégradation de l'environnement et que l'articulation de la question environnementale et sociale devenait un impératif. L'idée de la mesure compensatoire présente le sérieux avantage de ne pas porter atteinte au droit de propriété et peut être sérieusement envisagée, non seulement à l'échelon local mais aussi planétaire, dans le cadre de litiges Nord-Sud. Elle s'inscrit, en outre, de manière explicite dans les recommandations des économistes concernés par l'environnement qui, depuis une dizaine d'années, ne cessent de plaider en faveur de l'internalisation des coûts externes comme l'outil privilégié de la reformulation du rapport entre la société et l'environnement naturel⁵.

La justice implique l'autonomie et la dignité des citoyens et on peut admettre que dans le cadre d'équipements de type TSDF, des populations accep-

tent de voir la qualité de leur environnement diminuer à condition qu'elles aient la possibilité d'améliorer leurs conditions économiques.

Le principe de compensation permettrait de ne plus faire en sorte que les plus démunis de la société supportent les coûts de la préoccupation croissante de la société pour la préservation de l'environnement⁶.

Conclusion

Une vision urbaine prospective à tendance normative

Après avoir montré les limites de la prospective américaine sur la ville, mais l'intérêt des chercheurs en sciences sociales pour anticiper l'avenir, la première partie de ce dossier a mis en évidence le manque de réflexion sur la forme urbaine en tant que telle (en raison de la prégnance de cet « idéal pastoral » dans la culture américaine), mais a souligné leur préoccupation croissante, face à l'inégalité des territoires métropolitains.

La deuxième partie a expliqué le rôle des NTCl (Nouvelles technologies et inégalités territoriales) dans la restructuration spatiale de la ville, et les inégalités qu'elle entraîne. Les chercheurs souhaitent l'élimination de subventions de la part des pouvoirs publics, ainsi que l'instauration d'une politique volontariste en faveur d'un niveau d'organisation incluant l'ensemble des territoires de la métropole.

La troisième partie s'est appuyée sur les projections démographiques, confirmant l'évolution d'une société de plus en plus diversifiée dans ses origines raciales et ethniques, pour évoquer les réflexions que ces transformations suscitent à propos de la future démocratie américaine. Le débat en vue de dépasser le multiculturalisme est franchement engagé.

La quatrième partie a évoqué l'introduction d'une dimension sociale dans le débat sur la protection de la nature, suite à la mobilisation pour la justice environnementale. Concilier ces deux dimensions se traduit par l'invention du principe de compensation qui exige, en outre, une démocratie de participation.

Des trois thématiques abordées, la restructuration spatiale de la métropole, la croissante diversité raciale et ethnique de la société, et la justice environnementale, deux idées fortes émergent.

Les chercheurs américains sont en faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans l'évolution de la métropole, mais suivant de nouvelles modalités. Dans le cas de la préservation de l'environnement, par exemple, ils souhaitent une plus grande participation des citoyens s'inscrivant dans une démocratie de participation en vue de permettre le fonctionnement de mécanismes de compensation.

La deuxième remarque porte sur l'esprit très normatif des sciences sociales, qui visent essentiellement à responsabiliser les individus, comme l'État. Ce constat, qui transparait, d'une certaine manière, dans

⁴ Au sujet du lien entre la préservation de l'environnement et les droits de l'homme, cf. Aaron Sachs, *Eco-justice : linking human rights and the environment*, *World Watch Paper*, n° 127, WDC, 1995

⁵ Peter Singer, *Practical Ethics*, Cambridge University Press, 1993 et René Passet, *L'Économie et le vivant*, Paris, Payot, 1994 et Jacques Theys, *Environnement et gestion de la planète*, *Cahiers français* n°250, 1991

⁶ Barbara Johnson (éd.), *Who pays the price? The sociocultural context of environmental crisis*, WDC, Island Press, 1994

la réflexion sur la restructuration spatiale, peut clairement être illustré par l'analyse du chaos urbain et de la violence dans les ghettos des villes.

Entre 1970 et 1990, la population vivant dans des îlots de pauvreté – des quartiers où plus de 40 % de la population est pauvre – est passée de 2,5 à 5,5 millions. Les chercheurs notent que le pourcentage de familles monoparentales de cette population pauvre est passé de 45 à 62 % et que celui des ménages recevant des aides publiques est passé de 28 à 33 %⁷. Des chercheurs libéraux comme Douglas Massey, Nancy Denton⁸, John Kasarda et d'autres ont expliqué la pauvreté comme résultant de la ségrégation spatiale dans laquelle sont enfermées les populations du centre-ville pendant que, des chercheurs d'inspiration plus conservatrice, les conservateurs comme Thomas Sowell⁹, ont insisté sur les effets pervers des politiques sociales (n'incitant pas les pauvres à élever leur niveau d'éducation et à travailler – 53 % des enfants n'ont pas achevé leur scolarité).

Face à ces deux positions, la proposition de Lawrence Mead¹⁰ (professeur à la Kennedy School of Government de Harvard) qui suggère de redéfinir le rôle et les responsabilités de l'État, s'avère la plus innovante. Mead ne dissocie plus violence, pauvreté et intégration économique, et affirme que, si la pauvreté a changé de nature (par rapport à ce qu'elle avait été dans les années 1960), la mission de l'État doit aussi évoluer. Il propose de passer de la notion de « *Welfare State* » à celle de « *Workfare State* », c'est-à-dire d'un État ayant la responsabilité de remettre au travail ceux qui sont au chômage tout en se prononçant en faveur d'une exigence de citoyenneté dans les relations entre État et « *underclass* ». Pour Mead, le contrat social entre l'État et le citoyen doit être retravaillé et reconstruit en vue d'être redéfini. À l'opposition traditionnelle entre les conservateurs défendant les vertus du marché et les progressistes favorables à l'intervention de l'État, se dessine ainsi une troisième voie où l'État intervient en responsabilisant la société civile.

Dans un article de la revue plutôt libérale *Atlantic Monthly* de l'automne 1996, Barbara Dafoe Whitehead démontre en une vingtaine de pages – tout en se référant à de nombreux travaux de sciences sociales – que le lien social se construit, dès l'enfance, dans la relation enfants–parents. Le nombre croissant de familles monoparentales dans les quartiers pauvres serait une des causes majeures de la violence : plus de 70 % des délinquants détenus dans les prisons américaines sont issus de familles monoparentales. La moitié des familles monoparentales vivent dans la pauvreté, alors qu'un ménage sur dix appartient à cette catégorie. Difficile de ne pas en déduire que les familles monoparentales, au même titre que la disparition de l'emploi, contribuent au phénomène de

l'« *underclass* ». La disparition de la structure familiale serait à l'origine des problèmes dans les écoles, non pas parce que les enfants de familles monoparentales seraient moins intelligents, mais simplement parce qu'ils ont de sérieuses frustrations émotionnelles et sont dans l'incapacité de se concentrer. Whitehead et d'autres qualifient la situation des ghettos de « régression » dans la mesure où les sociétés modernes, parce qu'elles reposent sur l'individualisme, exigent en réalité une grande stabilité de la famille. La majorité des arguments proviennent de l'étude de Sara McLanahan et de Irwin Garfinkel, deux sociologues de Princeton ayant publié *Single Mothers and Their Children* (1986).

Les chercheurs américains qui analysent l'évolution de la ville ou de la métropole, et qui anticipent leurs évolutions respectives, insistent sur l'impératif d'une intervention des pouvoirs publics mais aussi, sur la responsabilité des individus face à la société et à l'État, en d'autres termes sur les exigences de la citoyenneté et d'une culture civique. Le ton a certes toujours été normatif pour les questions relatives à la protection de la nature, mais il le devient de plus en plus pour les rapports sociaux.

Les États-Unis se définissent aujourd'hui comme une nation suburbaine où la majorité de la population vit à proximité de la nature. Mais la banlieue, qui se voulait un refuge pastoral en milieu urbain, accapare désormais l'essentiel de la vitalité économique du pays, au détriment de la ville. Au débat ville–nature, auquel ont été confrontés les intellectuels du siècle dernier, se substitue en cette fin de siècle un nouveau problème, celui de la tension ville–banlieues. Dans ce contexte en pleine mutation, la ville ne risque-t-elle pas de n'être plus qu'un espace résiduel en voie de disparition (au même titre d'ailleurs que l'espace rural) ou encore un territoire réservé aux exclus des réseaux socioéconomiques, rassemblant d'anciennes minorités et de nouveaux immigrés ?

Dans ce contexte suburbain, quelques chercheurs commencent à s'interroger sur le devenir à très long terme de la ville. L'historien Robert Fischman, conscient que l'identité de la nation s'enracine désormais dans la vitalité suburbaine, revendique un nouveau statut pour la ville. Il la considère comme un lieu de mémoire et estime que tout citoyen devrait se sentir concerné dans la mesure où elle témoigne de l'effervescence de la période industrielle et qu'elle représente le territoire où les immigrés ont fait l'apprentissage de la nation, au travers de l'assimilation culturelle et de l'intégration économique. Ainsi, au débat du siècle dernier, qui portait sur l'impératif d'une expérience quotidienne de la nature pour l'individu, se substitue un nouvel enjeu lié au rôle de la ville dans une civilisation suburbaine où le citoyen ne fait plus l'expérience de la ville au quotidien.

⁷ Ces chiffres proviennent de C. Jencks et P. Peterson (éd.), *The Urban Underclass*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1991

⁸ D. Massey et N. Denton, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Urban Underclass*, Harvard University Press, Cambridge, 1993. Pour une bonne synthèse de leurs principales idées, cf. « Regards sur l'apartheid américain », *Le Monde diplomatique*, février 1995, p. 3

⁹ Dans un récent ouvrage, Murray va même très loin en expliquant la pauvreté des Noirs en raison de déficiences d'ordre génétique. C. Murray et R. Herrnstein, *The Bell Curve*, New York, Free Press, 1994

¹⁰ L. Mead, *Beyond Entitlement: the Social Obligations of Citizenship*, Basic Books, 1986 et *The New Politics of Poverty*, Basic Books, 1992