

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Inégalités
environnementales
et sociales :
identifier les urgences,
créer des dynamiques

Pierrette Crosemarie

Janvier 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Égalité - Fraternité



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL


Les Éditions des
Journaux officiels

2015-02

NOR : CESL150002X

Vendredi 23 janvier 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 14 janvier 2015

INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES : IDENTIFIER LES URGENCES, CRÉER DES DYNAMIQUES

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure

au nom de la
section de l'environnement

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 mai 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'environnement la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés : *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*. La section de l'environnement, présidée par Mme Anne-Marie Ducroux, a désigné Mme Pierrette Crosemarie comme rapporteure.

Sommaire

■ Avis	11
■ Introduction	11
■ Préconisations	12
■ Identifier et réduire les inégalités environnementales d'exposition et d'accès aux aménités	12
■ Agir sur les déterminants socioéconomiques et environnementaux de santé : une priorité	12
✎ Opter résolument pour un changement de paradigme	13
✎ Produire des données adéquates	14
✎ Réduire les expositions et sources d'exposition	17
✎ Promouvoir la santé et lutter contre les inégalités de santé environnementale par la transversalité et l'anticipation	20
✎ Impliquer la société	20
✎ Se donner les moyens d'infléchir les politiques publiques en matière de santé	21
■ Réduire les inégalités dans les territoires ruraux en améliorant la qualité de vie	23
■ Améliorer l'accès aux aménités environnementales en milieu urbain	25
■ Lutter contre les inégalités d'exposition et d'accès environnementales Outre-mer	28
✎ L'adaptation au risque climatique Outre-mer : prévenir de nouvelles inégalités	28
✎ Poursuivre la lutte dans la crise du chlordécone aux Antilles	30
✎ Assurer l'effectivité d'accès au droit à l'eau	32
✎ Vers la réduction des inégalités d'exposition aux risques et nuisances des déchets ménagers Outre-mer	34
■ Réduire ou éviter une trop grande hétérogénéité dans l'application des normes dans l'Union européenne	36
■ Anticiper les conséquences économiques et sociales des politiques environnementales	37
■ Identifier clairement par objectifs les différents financements des politiques environnementales	37

■ Prévenir les aspects sociaux des mesures environnementales dans l'énergie	39
■ Prévenir tout risque d'aggravation de la précarité énergétique	41
■ Favoriser la participation aux politiques environnementales	43
■ Organiser les modalités d'action des lanceurs d'alerte et le suivi des signalements	43
■ Faire des nouveaux agendas 21 de vrais projets de territoire, ancrés localement	44
■ Donner corps au « droit à la ville » en développant la participation et en luttant contre les inégalités de capacité d'action sur l'environnement	46
■ Renforcer la démocratie sanitaire à tous les échelons de la société	48
■ Former à la participation démocratique dès le plus jeune âge	48
■ Développer responsabilité et réparation environnementales	49
■ S'assurer que la règle « pollueur-payeur » est appliquée	49
■ Consolider l'application en droit français du principe de réparation du préjudice écologique	50
■ Préserver le principe de précaution, principe d'action pour un développement humain durable	52
■ Mieux appréhender les problématiques environnementales et sociales des entreprises dans le contexte international	53
■ Conclusion	56
■ Déclaration des groupes	57
■ Scrutin	74

■ Introduction	79
----------------	----

Inégalités environnementales et sociales : différences d'approches et de définitions 82

■ De l'inégalité à l'injustice : rappels étymologiques et historiques	82
■ La justice environnementale, une histoire américaine	85
■ Une émergence contemporaine de la lutte pour les droits civiques	85
■ La prise en compte de la justice environnementale par l'administration fédérale	86
■ Éléments de définition opérationnelle de la justice environnementale dans le contexte américain	87
■ Débats sur les modèles de justice de la justice environnementale et ses difficultés de mise en œuvre	88
■ Diffusion de la justice environnementale en europe et dans le monde en référence au modèle américain	90
■ Les inégalités environnementales dans le contexte français	91
■ Inégalités écologiques, inégalités environnementales : deux approches pour un même objet d'étude ?	92
✎ Une entrée historique par les inégalités écologiques	92
✎ Un concept critiqué pour sa complexité	92
✎ Une entrée par la notion d'inégalités environnementales, plus adaptée au contexte français	93
■ Autonomie et contenu de la notion d'inégalités environnementales	94
✎ Autonomie des inégalités environnementales par rapport aux inégalités sociales	94
✎ Variabilité du contenu et du périmètre des inégalités environnementales	95
✎ Un périmètre des inégalités environnementales qui anticipe sur les défis à venir	96

■ Des inégalités sociales multiples et interdépendantes	98
■ Les conditions de vie matérielle	100
✎ Une évolution contrastée des inégalités de revenus	100
✎ Les inégalités de niveau de vie par catégorie socioprofessionnelle	103
✎ Le patrimoine, nouveau moteur des inégalités sociales ?	105
✎ Des écarts de revenu salarial qui demeurent importants	108
✎ Chômage et emploi, facteurs clés des conditions d'existence	110
✎ Le logement, miroir des inégalités sociales	113
■ Les inégalités en termes de qualité de vie	116
✎ Les déterminants sociaux de l'état de santé	116
✎ Un système éducatif qui reproduit les inégalités	120
✎ Une participation inégale à la vie de la société et aux décisions publiques	122

Actualité de la problématique : Identifier les urgences 126

■ Vers un élargissement de l'égalité d'accès à certains biens	126
■ L'accès aux biens communs : un principe d'égalité qui rencontre des limites concrètes	127
✎ Une filiation ancienne mais toujours d'actualité	127
✎ Biens et patrimoines communs en droit contemporain	127
✎ Limites et efforts de renouvellement modernes	129
■ Le développement de la notion de biens publics : pour de nouvelles égalités d'accès en phase avec le développement durable	131
✎ La théorie des biens publics, fondement de l'intervention de l'État dans un contexte d'économie de marché	131
✎ Les biens publics dans le contexte international ou mondial	132
■ Vivre dans un environnement sain et protégé : la reconnaissance progressive de droits fondamentaux « environnementaux »	136
✎ Une évolution des droits où la nécessaire affirmation de la liberté individuelle ouvre la voie à des exigences sociales et sociétales	136

✎ Une affirmation récente du droit de l'environnement qui rend nécessaire celle de droits à l'environnement	140
■ Interactions entre inégalités environnementales et inégalités sociales : problématiques « santé » et « risques »	145
✎ Les questions posées par la singularité de la santé ✎ La nature sociale des facteurs d'exposition et de vulnérabilité	145 150

Le défi des dynamiques spatiales et solidaires _____ 157

■ La prise en compte des inégalités dans le cadre international : à la recherche d'une justice globale	157
■ Choix méthodologiques et « choix éthiques »	157
■ Devoirs de solidarité et principe de justice	158
■ Des interactions évidentes entre inégalités globales et crises environnementales	159
■ la mise en œuvre des objectifs globaux de réduction des inégalités mondiales	161
■ Les objectifs du millénaire, un programme de lutte contre les inégalités mondiales	161
✎ Les OMD et la réduction des inégalités environnementales et sociales ✎ Développement humain durable, inégalités et biens publics	162 163
■ L'implication française dans la lutte contre les inégalités globales et en faveur des OMD	164
✎ Les objectifs généraux de la politique de développement ✎ Les secteurs d'intervention de la politique de développement	164 165
■ Les Outre-mer français face au défi des inégalités économiques, sociales et environnementales globales	168
■ Développement économique et persistance des inégalités dans les Outre-mer	168
■ La pollution par le chlordécone aux antilles : une crise environnementale et sociale emblématique	172
■ Une émergence concrète de la problématique dans les politiques territoriales	174

■ L'exemple de la région Rhône-Alpes	175
■ La région Nord-Pas-de-Calais	177
■ L'articulation des inégalités environnementales et sociales : une évolution de fond	180
■ Un cadre conceptuel dominant qui évolue	180
✎ Un rapprochement en cours de construction	180
✎ Les inégalités environnementales comme facteur de renouveau ?	184
■ Aspects méthodologiques d'une problématique en construction	189
✎ La question des indicateurs et ce qu'elle sous-tend	189
✎ Des constats partagés ou conflictuels	192
✎ Une recherche qui s'élargit et progresse : l'exemple de l'INERIS	197
✎ Vers une refonte démocratique des indicateurs	201
■ Conclusion	207

Annexes _____ 210

Annexe n° 1 : composition de la section de l'environnement lors du vote _____ 210

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées et rencontrées _____ 212

Annexe n° 3 : composition du revenu disponible
des ménages en 2011 selon le niveau de vie _____ 214

Annexe n° 4 : les revenus selon les catégories sociales détaillées _____ 215

Annexe n° 5 : niveau de vie annuel moyen des individus
(selon la catégorie sociale) _____ 216

Annexe n° 6 : montants de patrimoine net
selon les caractéristiques du ménage _____ 217

Annexe n° 7 : richesse économique et santé sociale _____ 218

Annexe n° 8 : le classement des régions françaises selon le PIB
par habitant et selon un indicateur de santé sociale
à quatorze dimensions _____ 219

Annexe n° 9 : pacte de solidarité écologique _____ 220

Annexe n° 10 : liste des références bibliographiques _____ 223

Annexe n° 11 : table des sigles _____ 230

Avis

*Inégalités
environnementales
et sociales :
identifier les urgences,
créer des dynamiques*

présenté au nom de la section de l'environnement

par Mme Pierrette Crosemarie

Le présent avis est dédié à la mémoire de Patrick Minder

INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES : IDENTIFIER LES URGENCES, CRÉER LES DYNAMIQUES¹

Avis

Introduction

À quelques mois de l'organisation de la conférence internationale sur le climat à Paris en 2015, il existe un large consensus sur la responsabilité des activités humaines dans le changement climatique et sur la nécessité d'agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre qu'elles génèrent pour limiter l'ampleur des changements à venir.

Tous les pays et les populations ne sont pas à égalité face aux changements climatiques tout comme ils sont dans des situations différentes quant à l'accès à l'énergie, à l'eau potable et à l'assainissement. De plus, par leur histoire et leur mode de vie, ce sont les pays occidentaux qui ont été à l'origine de la majeure partie des gaz à effet de serre accumulés dans l'atmosphère, au moins jusqu'à ces dernières années.

Relier climat, énergie et social est indispensable.

La définition du développement durable que donna en 1987 le rapport Brundtland comme étant le mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs, continue de donner lieu à de multiples interprétations. Le présent avis propose une nouvelle synergie inscrite dans une stratégie globale et de long terme du développement. C'est une préoccupation accordée conjointement aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui sous-tend cet avis et le rapport.

De nombreux paramètres interviennent dans la nécessité d'un changement de logique économique comme l'épuisement des ressources fossiles accessibles dans des conditions techniquement, économiquement et environnementalement acceptables, le changement climatique, la biodiversité, l'énergie, le développement des pollutions ou encore la destruction des écosystèmes. Dans cette construction, il importe de veiller aux conditions d'une nouvelle prospérité économique, à la réduction des inégalités en prévenant des ruptures majeures et en organisant sur le long terme les transitions.

Notre conseil a rendu plusieurs avis sur le sujet, présentant un ensemble de propositions aux décideurs politiques et aux acteurs pour concrétiser et amplifier les actions engagées pour une véritable évolution de notre modèle de développement compatible avec les enjeux de la transition écologique. L'avis *Inégalités environnementales et inégalités sociales* se situe dans leur prolongement. Il explore la dimension nationale en métropole et dans les Outre-mer en s'attachant aux relations réciproques entre questions sociales et enjeux

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 160 voix pour 9 abstentions (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

environnementaux. Alors que la recherche et l'information sur les inégalités sociales ont beaucoup progressé ces dernières années, les inégalités environnementales font l'objet de travaux depuis peu en France, en s'inspirant de démarches et de politiques menées dans d'autres pays depuis plusieurs décennies. Le Comité français pour le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg les envisageait en 2002 comme « *une différence de situation entre des individus ou des groupes sociaux qui s'apprécie non seulement au regard de considérations « écologiques » au sens strict (pollutions, hygiène publique, milieux naturels...), mais aussi en termes d'espace vital, de ressources renouvelables accessibles, de qualité des établissements humains, de conditions de vie, de paysage, etc. que l'on considère comme contraire aux droits ou au respect de la personne humaine, et de surcroît susceptible d'engendrer des déséquilibres préjudiciables au bon fonctionnement de la collectivité.* »

L'avis s'appuiera sur la typologie récente des inégalités environnementales qui distingue les inégalités d'exposition aux risques et aux nuisances et d'accès aux aménités environnementales, les inégalités distributives des politiques environnementales, les inégalités de participation aux politiques publiques et enfin les inégalités d'impact environnemental. Les préconisations avancées se concentrent sur certains aspects de ces inégalités, sans prétendre à l'exhaustivité, et visent à promouvoir dans tous les domaines une logique de prévention.

Préconisations

Identifier et réduire les inégalités environnementales d'exposition et d'accès aux aménités

La rencontre des inégalités environnementales et sociales de santé constitue le champ de recherches et d'actions prioritaire. Il s'agit en effet d'un enjeu majeur de santé publique, identifié comme tel par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les principaux développements concernant la santé sont donc regroupés au sein d'une sous-partie dédiée.

Les autres thèmes abordés ensuite dans cette partie concernent, sans prétendre à l'exhaustivité, des types d'espaces (ultramarins, ruraux, urbains...). L'échelle territoriale constitue en effet une dimension à part entière à prendre en compte, de même que le cadre d'action tracé par l'Union européenne (UE) pour tous les États membres.

Agir sur les déterminants socioéconomiques et environnementaux de santé : une priorité

La feuille de route de la Stratégie nationale de santé publiée en septembre 2013 constate que notre pays est marqué par des inégalités sociales et territoriales de santé persistantes et en voie d'accroissement. « *Ces inégalités traversent l'ensemble de la population et elles vont bien au-delà du constat d'un état de santé dégradé et de difficultés d'accès aux soins pour les personnes les plus démunies. Les facteurs explicatifs de la surmortalité qui frappe les catégories*

les moins favorisées interviennent pour l'essentiel en amont de la prise en charge proprement médicale des différentes pathologies. Ces catégories cumulent en effet les facteurs de risque : expositions plus fréquentes aux risques environnementaux (toxiques en milieu professionnel, polluants de l'habitat, pollution urbaine), prévalence plus élevée des facteurs de risque comportementaux liés aux modes de vie, moindre accès au dépistage précoce et diagnostic plus tardif des pathologies graves. »

Il est précisé dans la stratégie nationale que « *la part attribuable aux facteurs «sociaux et environnementaux» pèserait pour 80 % dans la constitution des inégalités de santé, soit directement, soit indirectement par leur influence sur les facteurs comportementaux » et que « des travaux ont montré que, dans le contexte européen, l'augmentation des dépenses «sociales» a un plus grand impact sur la santé qu'une augmentation des dépenses de soins. »* Les questions sanitaires ne doivent donc plus être réduites à une analyse du fonctionnement et de la performance du système de santé, aussi importants soient-ils. L'augmentation des Maladies non transmissibles (MNT) (cancers, maladies cardiovasculaires, diabète, obésité, asthme, maladies chroniques physiques et/ou psychologiques...) résulteraient pour l'essentiel des conditions de vie (niveau d'exposition aux pollutions et nuisances, qualité nutritionnelle de l'alimentation, du logement, situation familiale, niveau d'activités...), elles-mêmes influencées par des facteurs socioéconomiques (niveau de scolarité, emploi, niveau de revenu, sentiment d'appartenance à la collectivité...). En constante augmentation, ces MNT pèsent de plus en plus lourdement sur le système de santé. Le rapport de la Commission de l'économie et de l'environnement sur la santé et la qualité de l'air extérieur révèle par exemple que les effets sur la santé de l'exposition chronique à la pollution de l'air en France métropolitaine peuvent être estimés entre 20 et 30 milliards d'euros, soit 400 à 500 € par habitant et par an. Ce coût est à rapprocher de celui du déficit de la Sécurité sociale de 13,3 milliards en 2012 (année de référence de l'étude).

Opter résolument pour un changement de paradigme

Le droit à la protection de la santé est reconnu par le préambule de la Constitution de 1946. Garantir à chaque citoyen un égal accès aux établissements et services de soins et médico-sociaux est donc la première des nécessités. Toutefois, la santé des populations ne dépend qu'en partie des moyens dont les sociétés se sont dotées pour assurer à chacun un accès aux soins. La vision curative de la santé, longtemps prédominante en France, doit être dépassée au profit d'une vision plus large, ainsi que cela a été rappelé lors de la troisième conférence environnementale à l'occasion de la table ronde santé environnement et de la parution du plan PNSE 3. **Le CESE soutient cette adoption du cadre conceptuel développé depuis plusieurs décennies par l'OMS.**

« La santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Cette définition consacre le caractère multifactoriel de la santé, invitant à prendre en considération ses déterminants individuels, sociaux, économiques et environnementaux.

Adoptée en 1986, à l'issue de la première conférence internationale pour la promotion de la santé organisée à l'initiative de l'OMS, la Charte d'Ottawa précise cette doctrine. La santé y est présentée comme une ressource de la vie quotidienne dont la promotion ne relève pas seulement du secteur sanitaire et excède les modes de vie pour viser le bien-être. La version française de ce texte affirme que « *la santé exige un certain nombre de conditions et de ressources préalables, l'individu devant pouvoir notamment : se loger, accéder à l'éducation,*

se nourrir convenablement, disposer d'un certain revenu, bénéficier d'un écosystème stable, compter sur un apport durable de ressources, avoir droit à la justice sociale et à un traitement équitable ». Il y est en outre indiqué que « *la promotion de la santé vise l'équité en matière de santé* », le but étant de réduire les écarts actuels caractérisant l'état de santé et d'offrir à tous les individus les mêmes ressources et possibilités pour réaliser pleinement leur potentiel santé. La charte interpelle les acteurs politiques sur leur responsabilité au regard des conséquences sur la santé de leurs décisions dans tous les secteurs, considère que « *les liens qui unissent de façon inextricable les individus à leur milieu constituent la base d'une approche socio-écologique à l'égard de la santé* » et prône « *l'évaluation systématique des effets sur la santé d'un environnement en évolution rapide* ».

La charte n'engage pas les gouvernements, mais les délégués des trente-huit pays, essentiellement occidentaux, ayant cosigné la charte se sont notamment engagés à agir contre l'utilisation de produits nocifs, l'épuisement des ressources, les conditions et cadres de vie malsains, l'alimentation déséquilibrée. Ils appellent l'attention sur les questions de santé publique telles que la pollution, les risques professionnels et l'habitat. Les dispositions prises doivent contribuer à combler les écarts de niveau de santé dans les sociétés et à lutter contre les inégalités en matière de santé.

Le CESE considère que cette approche généraliste qui vise prioritairement la promotion de la santé appelle nécessairement des mesures concrètes dans tous les domaines.

Produire des données adéquates

Clarification, structuration et rationalisation sont autant d'axes d'action prioritaires pour enrichir les connaissances et les rendre opérationnelles.

Le CESE considère que la connaissance et le traitement des inégalités environnementales de santé doivent constituer une priorité.

Au-delà, il est nécessaire d'améliorer les connaissances sur les inégalités environnementales dans leur ensemble, ainsi que leurs interrelations avec les inégalités sociales.

Afin d'organiser la collecte de données de façon rationnelle et efficace et de mettre pleinement à profit celles déjà disponibles, **le CESE estime que le concept d'inégalité environnementale doit être clarifié et stabilisé. La définition retenue doit ensuite être diffusée auprès de tous les acteurs concernés.**

Cette validation du concept au niveau national devrait être le point d'orgue d'un travail de réflexion collectif des producteurs de données reconnus dans les différents domaines concernés, les recherches sur les inégalités environnementales étant interdisciplinaires par nature.

Cette clarification doit s'accompagner d'un travail méthodologique associant les instances concernées, afin d'établir un cadre de production de données et d'analyse partagé et cohérent. Les bases de données géo-référencées relatives à l'analyse et la surveillance de qualité de l'environnement se multiplient. Elles concernent des champs divers (contamination des milieux et exposition des populations, description de sites ou sources de pollution...). Les diverses structures qui les pilotent mettent en œuvre un mode de production, de gestion et d'accessibilité des données qui leur sont propres. **Le Conseil estime donc nécessaire d'engager au niveau national un travail visant à structurer, rationaliser et optimiser les réseaux de production, de collecte, d'intégration,**

d'analyse, de partage et de diffusion des données environnementales et sanitaires. L'instance ou la coordination chargée de cette tâche devrait en outre avoir pour mission de proposer un cadre de règles, protocoles et méthodologies à même de clarifier et sécuriser les conditions de production, d'accès et d'usage des données.

Enfin, notre assemblée souscrit à **la proposition figurant dans le rapport Vers l'égalité des territoires consistant à créer un observatoire intégré des inégalités environnementales.** De multiples formes sont envisageables, dont celle utilisée pour l'Observatoire de la précarité énergétique, regroupant des acteurs publics et privés cosignataires d'une convention partenariale.

Alimenté par les outils de diagnostic, cet observatoire constituerait un pôle de ressources scientifiques et techniques. Il organiserait l'échange de connaissances d'un réseau multidisciplinaire d'acteurs, permettrait l'interopérabilité des systèmes d'information et de bases de données existantes, mais aussi entre données sociales et environnementales. Sa position centrale lui permettrait de faire évoluer les outils d'observation, d'analyse, d'évaluation et d'intervention.

À terme, l'observatoire devrait être en capacité d'identifier les zones de surexposition des populations ainsi que leurs déterminants. Par l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de l'information, il contribuerait à orienter les politiques publiques environnementales, sociales, sanitaires et territoriales en vue de réduire les inégalités. Lieu de ressources et d'échange, l'observatoire serait également un outil d'aide à la décision.

La création de cet observatoire serait aussi l'occasion de collecter les données existantes et les rendre disponibles en les centralisant à un niveau national. Conservées dans les différentes agences et chez les gestionnaires de risques environnementaux, elles sont la condition *sine qua non* de la production d'un état des lieux des connaissances.

Parmi les outils de diagnostic qui se mettent progressivement en place, contribuent à l'appréhension des inégalités environnementales et qui seraient appelés à alimenter l'observatoire, le CESE tient à mentionner la construction par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) d'un outil intégré d'évaluation spatialisé des risques dénommé Plateforme d'analyse des inégalités environnementales (PLAINE). Cette « plateforme » répond à l'un des deux objectifs phares du PNSE 2 : réduire et gérer les inégalités environnementales, en développant notamment l'interopérabilité et l'accès public des bases de données sanitaires et environnementales. **Il est de première importance que l'INERIS puisse consacrer des moyens humains techniques et financiers suffisants pour développer le plus rapidement possible cette plateforme, qui constituera à terme un outil d'évaluation et d'aide à la décision aux différents échelons territoriaux. Les résultats de ses recherches se traduisent notamment en cartographies spatiales et temporelles et en outils d'analyse pour orienter les mesures de prévention des Plans régionaux de santé-environnement (PRSE).**

Convaincu du bien-fondé d'une territorialisation de l'action publique en matière de lutte contre les inégalités environnementales, et sur la base de travaux déjà engagés par certaines régions, **le CESE plaide en faveur d'une coopération à ce niveau entre les acteurs de la décision publique et les instances productrices de données** afin de :

- décloisonner les services ;
- optimiser les moyens et les ressources allouées ;
- disposer d'une expertise suffisante sur la donnée ;

– prendre en compte les attentes des populations ;
tout en favorisant l'appropriation de ces résultats, voie de passage obligée du diagnostic vers l'action.

Le CESE estime qu'il conviendra, avec la rigueur scientifique requise, de croiser les éléments quantitatifs issus des données statistiques de l'INSEE et des données physico-chimiques des milieux et territoires et de développer des approches qualitatives et des variables subjectives pour intégrer les appréciations et le bien-être des intéressés. Il deviendra alors possible de dresser des portraits géographiques différents du simple croisement de données statistiques sociales et de données physico-chimiques environnementales.

Pour apprécier la santé environnementale, plusieurs régions ont mis en pratique cette démarche. Dans la région Nord-Pas de Calais, elle a permis d'établir un indice de santé sociale, qui a fait l'objet d'une appropriation nationale via l'Association des régions de France, soucieuse de disposer d'indicateurs distincts du PIB mais qui puissent lui être comparés et venir nourrir de nouvelles politique publiques ou des outils pour les piloter autrement. **Le CESE suggère de diffuser et confronter ces travaux afin de populariser la démarche et de produire, à terme, des mesures régionales multifactorielles comparables.**

Dans le domaine sanitaire, les chercheurs examinent le lien entre l'environnement et la santé avec la dimension socioéconomique, lesquels se combinent et se cumulent dans les interactions santé-environnement. Dans ce travail, ils sont confrontés à des insuffisances métrologiques, au coût de la mesure et de la production de donnée, mais aussi à des relations de cause à effet mal caractérisées. Les facteurs de risques n'ayant pas toujours d'effet direct sur la santé, il est en effet difficile de se livrer à un exercice de quantification. De ces limites est né le concept d'exposome, qui construit une vision globale et intégrée des expositions des populations aux agents chimiques, physiques et infectieux, depuis la période prénatale jusqu'au décès. Cette méthode constitue une avancée fondamentale dans la caractérisation des relations causales entre maladie et facteurs environnementaux. En dépit des difficultés auxquelles cette démarche est confrontée (variations des niveaux d'exposition dans le temps et l'espace, multiplicité des agents environnementaux, insuffisance des outils de mesure...), elle devrait permettre d'affiner les estimations de la morbidité et de la mortalité liées à l'environnement. **Le CESE partage l'intérêt de ce concept et souhaite qu'il conduise à agir sur l'environnement de façon efficace et volontaire. Pour le Conseil, la priorité doit consister à agir sur les causes environnementales et sociales avérées ou potentielles des maladies non transmissibles plutôt que sur ses effets, au travers de la médecine prédictive.** Les actions des PNSE, qui promeuvent le développement de nouvelles méthodes et outils visant à caractériser les expositions à l'échelle d'un territoire en tenant compte des inégalités de vulnérabilité des populations constituent un progrès qu'il convient de saluer. Ils facilitent notamment l'identification des zones de surexposition des populations pour les réduire. À cet égard, le CESE rappelle la préconisation faite dans l'avis sur les enjeux de la prévention en matière de santé, rapporté par le P^r Jean-Claude Etienne et M. Christian Corne (2012) de développer la recherche sur les liens entre environnement et santé : *« les registres français de santé publique concernant nombre de pathologies (...) sont insuffisants. Le CESE préconise que ces registres soient renforcés et non affaiblis, comme semble être la tendance actuelle. »* On ne peut en effet que déplorer l'absence de registres suffisants et anciens de cancers dans toute les régions, avec un focus sur les zones de production nucléaire et de retraitement des combustibles usés, ainsi que des principales

unités chimiques. Des dispositifs devraient être prévus pour les pathologies soupçonnées des perturbateurs endocriniens (phtalates, bisphénol A...).

S'agissant de la recherche sur la détermination des conséquences des facteurs environnementaux sur la santé, **le CESE réitère des propositions déjà formulées de pérennisation, de développement et de structuration des programmes de recherche.**

Il propose notamment de renforcer et de déployer des outils dynamiques tels que les dispositifs d'observation longitudinaux (analyse par cohortes) comme l'Étude longitudinale française depuis l'enfance (ELFE) récemment mise en place en santé publique et environnementale.

Réduire les expositions et sources d'exposition

Le champ de l'environnement modifiable défini par l'OMS en 2006 comprend : « *la pollution de l'air, de l'eau, du sol avec des agents chimiques ou biologiques ; le rayonnement ultraviolet et ionisant ; l'environnement bâti (sécurité des bâtiments, infrastructures piétonnes, etc.) ; le bruit, les champs électromagnétiques ; les risques professionnels, les méthodes d'agriculture et le schéma d'irrigations ; les changements climatiques liés à l'activité humaine et la dégradation des écosystèmes* », ou encore « *les comportements individuels liés à l'environnement* ». Les domaines d'intervention sont donc multiples, ce qui justifie en particulier de promouvoir une vision large et transversale des questions de santé publique.

Gérer les risques liés aux substances chimiques

Plus de six ans après l'entrée en vigueur du règlement REACH sur le commerce et l'utilisation des produits chimiques dans l'Union européenne, il est possible de tirer un premier bilan. L'objectif du texte qui a fait l'objet de longues négociations est d'améliorer les connaissances, de favoriser l'innovation et de remplacer progressivement les substances chimiques les plus dangereuses par des alternatives plus respectueuses de la santé et de l'environnement. Pour continuer à utiliser des substances identifiées comme extrêmement préoccupantes les entreprises doivent obtenir une autorisation délivrée au cas par cas et limitée dans le temps. Avec REACH, ce sont les industriels qui doivent fournir des données à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) pour mettre leurs produits sur le marché entérinant ainsi le principe d'une inversion désormais de la charge de la preuve. La procédure est longue et complexe. Un tiers des dossiers examinés par l'ECHA présentent des informations incomplètes sur l'identité de la substance, ses dangers intrinsèques, ses utilisations et/ou les niveaux d'exposition estimés. L'ECHA est donc amené à demander des informations complémentaires aux déclarants. Les fiches de données de sécurité comportant des informations de prévention et de maîtrise des risques ont été renforcées par REACH. Le processus fonctionne mais nécessite des campagnes d'information, en particulier en direction des PME qui risquent d'être pénalisées si elles ne remplissent pas leurs obligations réglementaires dans les délais prévus. Le calendrier d'enregistrement des substances chimiques par REACH s'étend jusqu'en 2018. **Le CESE suggère donc que les campagnes d'information et de formation soient démultipliées et adaptées aux PME. Le CESE est attaché à ce que l'ECHA et les gouvernements assument pleinement leurs responsabilités respectives dans la mise en œuvre de REACH.**

□ Améliorer l'environnement public et domestique

▢ Maintenir l'effort de réduction des nuisances sonores

S'agissant de l'espace public, notre assemblée estime indispensable de **poursuivre la politique de réduction des nuisances sonores et s'efforcer de lier points noirs de l'air et du bruit en points noirs environnementaux en se fondant sur des « études de zones »**. Ces démarches d'évaluation des risques sanitaires pour les populations peuvent aider à :

- identifier les secteurs les plus impactés par les pollutions et nuisances environnementales ;
- traiter les problèmes de façon transversales pour optimiser techniquement et financièrement les projets et les interventions ;
- tirer les enseignements de ces opérations pour orienter les projets susceptibles de générer des inégalités environnementales fortes : infrastructures de transport, activités industrielles concentrées etc. ;
- parvenir à une gestion transversale et concertée des zones sinistrées d'un point de vue environnemental.

Des actions sont engagées de longue date et les difficultés identifiées depuis longtemps, mais les progrès demeurent lents. Traiter ces sources de pollution atmosphérique et sonore est pourtant essentiel pour les habitants, en particulier ceux résidant à proximité des grandes infrastructures de transport dont les enquêtes révèlent qu'ils comptent souvent parmi les ménages les plus modestes. En effet, début 2014, environ 17 millions de personnes étaient exposés à un niveau sonore dépassant 55 dB(A) du fait de leur proximité avec des infrastructures de transport.

Alors que les dépenses générées par les dispositifs de protection et d'isolation des bâtiments sont en augmentation constante depuis les années 2000 (les dispositifs de protection représentent à eux seuls 81 % de ces dépenses), celles consacrées aux modifications préventives à la source ralentissent depuis 2008 pour s'établir à 426 M€ en 2012.

Face à cette situation, **le CESE rappelle que la lutte contre le bruit est un enjeu de santé publique et appelle les responsables à agir à la fois sur les plans préventif et curatif. Il les engage à se mettre en conformité avec la réglementation en établissant un Plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) et en mettant en œuvre de politiques visant à réduire le niveau d'exposition des populations. Cette action doit en particulier passer par la maîtrise de l'urbanisation**, les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) devant être compatibles avec les PPBE.

Par ailleurs, **notre assemblée considère indispensable que les industriels poursuivent la R&D dans le domaine de la performance acoustique. Elle a naguère permis des innovations qui ont abouti à une réduction très sensible de l'empreinte sonore des avions et des véhicules terrestres et une amélioration notable performances acoustiques des matériaux.**

▢ Améliorer la qualité de l'air

La loi sur l'air de 1996 reconnaît à chacun le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Au niveau national, cela s'est traduit notamment par l'adoption d'un plan particules en 2009. Au niveau local, c'est dans le cadre des Schémas régionaux du climat, de l'air et

de l'énergie (SRCAE), des Plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) et des Plans de protection de l'atmosphère (PPA) que les autorités locales ont les moyens d'agir. Il reste qu'en dépit d'une baisse des émissions polluantes entre 1990 et 2012, sept polluants sur douze ne respectaient pas, à cette date, les seuils de qualité fixés pour la protection de la santé humaine.

Une consultation des collectivités sur la mise en œuvre des PPA, effectuée en 2013, a fait apparaître un certain nombre de difficultés. **Notre assemblée appelle à un bilan anticipé de ces plans, avec la rédaction d'un guide sur les retours d'expérience et des bonnes pratiques. Il permettrait de capitaliser sur la base des actions conduites dans les différentes collectivités et d'améliorer la méthodologie.**

Le CESE encourage le développement de points de mesures de la qualité de l'air, y compris dans les villes moyennes.

Par ailleurs, l'idée d'expérimenter des Zones d'action prioritaires pour l'air (ZAPA) n'a pas eu de suite, la ministre de l'Écologie ayant considéré le 12 juillet 2012 que ce dispositif qui consiste à exclure les véhicules les plus polluants de certaines zones s'avérait « *trop rigide et socialement injuste, car pouvant pénaliser excessivement certains propriétaires de véhicules anciens* ». **Le CESE appelle à l'élaboration et la publication d'un bilan d'application des trente-cinq mesures du plan d'urgence du comité interministériel « qualité de l'air »**, qui dépend pour beaucoup de l'implication des collectivités locales : incitations au covoiturage, développement du véhicule électrique en ville, du vélo et de la marche, aides au renouvellement du parc en prenant en compte le pouvoir d'achat des propriétaires des véhicules les plus émissifs, développement, réduction des émissions des installations de combustion industrielles et individuelles... **Notre assemblée relève en outre qu'une clarification de l'articulation des dispositifs existants ou à venir s'impose**, un Plan de réduction des émissions de polluants (PREPA) devant être publié en 2015. Dans ce cadre, des objectifs chiffrés de réduction des principaux polluants devront être fixés, pour répondre aux enjeux sanitaires. Un programme de mesures permettant d'atteindre ces objectifs devra ensuite être déployé.

Assurer un environnement domestique sain

Le CESE exhorte les pouvoirs publics à renforcer la politique de mise en œuvre du droit au logement opposable pour permettre à chaque ménage d'occuper un logement digne, c'est-à-dire n'exposant pas ses occupants à des risques pour leur santé physique (saturnisme, maladies respiratoires, allergies...) et psychique, ou leur sécurité (installations défectueuses ou dangereuses...). **Le CESE considère que les dispositifs existants devraient accorder au moins autant d'attention à l'humain qu'au bâti, ce à quoi pourrait aider une meilleure coordination entre les politiques et acteurs locaux des différents champs concernés (social, médical, logement...), laquelle permettrait un gain d'efficacité à moyens constants.**

L'action en faveur d'un habitat décent doit aller de pair avec la résorption de la précarité énergétique, question éminente de santé publique, laquelle sera traitée plus loin dans l'avis.

Risques naturels et technologiques

La soumission des habitants aux risques naturels et technologiques, qui peut comporter une dimension sociale, mériterait d'être davantage explorée, pour être prise en compte de manière satisfaisante dans les plans de prévention des risques naturels et technologiques.

Promouvoir la santé et lutter contre les inégalités de santé environnementale par la transversalité et l'anticipation

Le principe de prévention est inscrit dans le droit international, les instruments européens et la législation française. Sa voie d'expression est « *la correction, par priorité à la source* ».

Dans son rapport de 1994 sur les inégalités en matière de santé environnementale, l'OMS indique que « *de nombreuses inégalités en matière de santé environnementale, notamment lorsqu'elles sont liées à des variables socioéconomiques ou au sexe des individus, constituent en outre des « iniquités », car elles sont injustes et évitables.* »

En France, il appartient à l'INPES de bâtir des programmes de prévention et d'éducation pour la santé, mais il lui incombe aussi d'agir en faveur de la prévention en renforçant la capacité des populations à exercer un meilleur contrôle sur leur état de santé et à l'améliorer. De fait, les politiques et actions de prévention ne prennent qu'inégalement en compte la dimension environnementale et le gradient social. Comme le souligne un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les inégalités sociales de santé (2011), « *l'agrégat des dépenses de prévention dans les comptes nationaux de la santé ne comprend pas les actions visant à améliorer le cadre de vie et l'environnement, ni les effets sur la santé d'actions relevant d'autres politiques publiques.* » Cette focalisation sur la prévention de l'apparition de maladies (comportements, hygiène de vie, vaccination...), le dépistage et la prise en charge des facteurs de risque comporte en elle-même ses limites au regard de la préoccupation de santé environnementale.

Considérant néanmoins qu'il convient de s'appuyer sur les structures existantes, le CESE rappelle que la définition, le financement et l'évaluation des actions de prévention et de promotion de la santé sont des éléments clés du pilotage de la santé publique en région, dont les Agences régionales de santé (ARS) ont la charge. **Il estime que c'est à ce niveau ou, mieux, aux niveaux infrarégionaux que la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé environnement a le plus de chances d'aboutir, grâce à l'adaptation des politiques de prévention aux besoins spécifiques de chaque population.**

Au niveau national, **notre assemblée appelle à la construction d'une politique globale, transversale et coordonnée prenant pleinement en compte les impacts sur la santé de déterminants situés hors du système de santé.**

Impliquer la société

L'implication des acteurs de la société passe en premier lieu par la sensibilisation, l'information et la participation. Or, ces actions sont d'autant plus efficaces qu'elles sont en rapport avec une réalité locale. C'est pourquoi, **le CESE considère que c'est au niveau des territoires, en rapport avec des situations concrètes, que la diffusion des thématiques santé-environnement au moyen d'actions d'information du grand public et de sensibilisation des décideurs (élus, services des administrations territoriales, promoteurs, aménageurs, bailleurs institutionnels...) et de formation des professionnels auront le plus de chances d'avoir un impact positif en termes de mobilisation et de prévention.**

Notre assemblée préconise par ailleurs que les villes, dans le cadre de leurs projets urbains par exemple, développent une culture du « travailler ensemble » qui démultiplierait leurs capacités d'action. L'efficacité énergétique, et plus particulièrement

la rénovation du bâti ancien, peut permettre d'impliquer différents acteurs : les services techniques des villes, le Centre communal d'action sociale (CCAS), les fournisseurs d'énergie, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les instituts de recherche, le monde médical, les entreprises, les associations... Certaines grandes villes se sont d'ores et déjà engagées dans des démarches de cette nature.

Des informations sont délivrées aux habitants et aux bailleurs en matière d'efficacité énergétique : systèmes de chauffage, travaux de réhabilitation... Des ateliers de bricolage sont organisés pour les habitants souhaitant réaliser eux-mêmes certains travaux d'efficacité énergétique. Des actions similaires sont conduites dans d'autres communes. Elles présentent l'avantage de favoriser l'acquisition de nouvelles compétences en matière d'écologie urbaine et de gestion des risques. **Notre assemblée appelle au développement de ces initiatives au plus près du terrain : elles renforcent la mobilisation autour des thématiques environnementales tout en atténuant les inégalités sociales en conférant aux citoyens une réelle capacité d'action.** De plus, ces dispositifs favorisent le rapprochement et la coordination des acteurs publics et privés de la ville, en particulier ceux concernés par les questions de prévention des problèmes sanitaires.

Se donner les moyens d'infléchir les politiques publiques en matière de santé

Les conditions qui influent favorablement ou défavorablement sur l'état de santé font l'objet de choix politiques. Elles entrent dans le champ d'un compromis social, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la lutte contre les facteurs exogènes de dégradation de la santé ou de l'action en faveur de l'accès aux aménités environnementales. **Le CESE considère donc qu'il convient de consacrer le lien entre questions sanitaires et environnementales, au niveau national comme territorial, afin d'intégrer les deux problématiques dans l'élaboration des politiques publiques, à quelque niveau qu'elles se situent, en évitant des politiques strictement sectorielles et d'actions juxtaposées.**

Dans ce cadre, **notre assemblée propose que les exigences dans le champ des inégalités sociales en santé environnement se concentrent sur les territoires marqués par des situations « d'inégalités injustes »** qui, selon Cyrille Harpet, enseignant-chercheur à l'École des hautes études en santé publique, se caractérisent par :

- des cumuls de risques susceptibles d'affecter à plus ou moins long terme les conditions de vie des populations à leur insu ;
- des risques disproportionnés sur le plan sanitaire, au regard de la capacité de s'y soustraire ou d'y remédier ;
- des ségrégations spatiales discriminantes par rapport à l'accès à des services ou des aménités ;
- des niveaux de réponse ou des capacités adaptatives inégales aux effets sanitaires du fait de la vulnérabilité des populations concernées.

Dans ce but, **le CESE préconise d'inscrire systématiquement des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé environnement. Ils concrétiseraient ainsi les orientations dessinées dans le deuxième Plan national santé-environnement (PNSE 2), à savoir « la prise en compte et la gestion des inégalités environnementales, c'est-à-dire la limitation des nuisances écologiques susceptibles d'induire ou de renforcer des inégalités de santé »,** tandis que le PNSE 3 limite

ses ambitions à cet égard à une meilleure caractérisation des inégalités environnementales et territoriales de santé et un renforcement des échanges entre administrations.

Notre assemblée estime par ailleurs indispensable de repenser les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elles devraient intégrer le paramètre d'exposition aux risques et nuisances créant ou reproduisant des discriminations environnementales qui impactent le plus souvent la santé des citoyens les plus modestes. Un programme d'action visant à soutenir méthodologiquement et financièrement les initiatives de développement urbain limitant les nuisances environnementales mériterait d'être développé. **Notre assemblée propose en outre que l'Institut de la ville durable**, au sein duquel sont associées les parties prenantes dans les domaines de la conception urbaine et des réseaux urbains (État, collectivités, entreprises, société civile), et dont le travail consiste à organiser la transversalité, **se saisisse de la question des inégalités environnementales et s'efforce de définir des axes d'action visant à les réduire sinon les supprimer.**

Enfin, elle considère qu'introduire dans la loi le principe d'Évaluation d'impact sur la santé (EIS) pourrait aider à la refonte des politiques publiques, d'aménagement urbain en particulier, en y faisant entrer le champ santé-environnement.

Les EIS ont commencé à être développées dans de nombreux pays (Royaume-Uni, Canada, Suisse, Suède, Nouvelle-Zélande, Australie...) à partir des années 1990. Notre pays a commencé de s'intéresser à ce mouvement depuis quelques années. Ces évaluations permettent de prendre en compte la problématique santé dans toutes les grandes politiques publiques (urbanisme, logement, transport, développement économique...) et d'évaluer à cette aune les programmes qui s'y rattachent. Les évaluations permettent d'en minimiser les impacts négatifs immédiats ou de long terme et d'en maximiser les impacts positifs pour la santé et la qualité de vie des habitants et des usagers (amélioration des projets). Elles intègrent les dimensions socioéconomiques, environnementales et sanitaires dans une perspective de réduction des inégalités sociales et territoriales de santé et constituent une méthodologie d'aide à la décision. En effet, à la différence des études d'impacts scientifico-techniques, l'EIS repose non seulement sur une conception globale de la santé mais aussi sur une forte implication de la population dans le processus de décision. Elle ne doit donc pas être assimilée au volet sanitaire des études d'impact sur l'environnement.

Les EIS ont été introduites dans la loi de santé publique du Québec en 2004 et tout projet de loi y est désormais assujéti. L'OMS les a recommandés en 2008 pour lutter contre les inégalités sociales de santé, l'identification des facteurs favorables ou défavorables des projets du point de vue de la santé intéressant en particulier les populations les plus vulnérables.

Pour ces raisons, **le CESE préconise d'introduire le principe d'EIS dans la loi et de les généraliser dans les territoires au travers notamment des contrats locaux de santé.** Notre assemblée est d'autant plus attachée à cette démarche qu'elle repose en partie sur l'association des parties prenantes (porteur du projet, experts, techniciens, habitants...). L'analyse est donc fondée à la fois sur des données scientifiques et le point de vue de la population et des acteurs.

Pour que ce processus de confrontation des connaissances, qui favorise au travers du dialogue, la compréhension des déterminants environnementaux et sociaux de santé et assoit plus solidement la décision publique, **notre assemblée souligne la nécessité de former des évaluateurs à cette démarche.** Elle fait en outre observer que les moyens consacrés à **cette procédure devaient permettre de réaliser des bénéfices significatifs**

grâce au renforcement du potentiel des projets et à l'évitement de problèmes environnementaux, sanitaires et sociaux, dont le traitement s'avère le plus souvent coûteux et incertain.

Il conviendrait de compléter le dispositif en prévoyant une **évaluation *a posteriori* des effets des politiques mises en œuvre**, en dépit de ses effets à plus long terme que celui du rythme de renouvellement des plans.

Le travail de réduction des inégalités s'inscrit dans une ambition globale permettant à chacun de disposer d'un environnement sain.

Réduire les inégalités dans les territoires ruraux en améliorant la qualité de vie

Comme le rappelle le rapport d'information du Sénat de janvier 2013, préparé par Mme Nicoux et M. Bailly, sur « *l'avenir des campagnes* », le monde rural représente 79 % de la superficie de la France métropolitaine, si l'on retient les critères du référentiel de l'INSEE établi par « bassins de vie ». Ce référentiel rural élargi regroupe avec l'espace à dominante rurale, l'ensemble des communes périurbaines et les pôles urbains de moins de 30 000 habitants. Ainsi délimité, le territoire rural abrite un peu plus du tiers de la population française (36 %). Le bassin de vie correspond au « *plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements courants et à l'emploi* ». L'espace rural est ainsi constitué de bassins de vie qui intègrent à la fois des espaces ruraux et des espaces urbains.

Cet espace rural est souvent marginalisé dans les politiques publiques. La situation y est cependant très contrastée. Certains de ces territoires concentrent en effet des difficultés économiques alors que d'autres bénéficient d'une situation plus favorable, voire plutôt favorable, notamment ceux dont l'industrie touristique est dynamique.

Selon une étude de l'INSEE publiée en octobre 2014 (MM. Reynard et Vialette, INSEE première, n° 1519) établie sur la base plus étendue des « territoires de vie » (plus de 50 000 habitants) la situation la plus défavorable est celle des trois millions d'habitants résidant dans des territoires qui sont à la fois isolés, peu urbanisés, hors de l'influence des grands pôles et dont les indicateurs de qualité de vie (accès aux services y compris médicaux, niveau d'études, niveau de revenu net imposable moyen, indice de mortalité) sont les plus défavorables parmi les huit catégories de territoires de vie retenues. Inversement, ils sont dans une situation très favorable concernant deux indicateurs environnementaux : la part des espaces artificialisés dans le territoire est très inférieure à la moyenne nationale et la part des actifs occupés résidant à moins de trente minutes de leur lieu de travail est quant à elle supérieure. La catégorie dite des « *territoires de vie de bourgs et petites villes en situation intermédiaire* » est dans une situation comparable, elle totalise 7,8 millions d'habitants.

Le Sénat l'a souligné, les territoires ruraux, en particulier grâce aux espaces naturels, aux paysages, offrent de nombreuses aménités ou externalités positives. Plus largement, lors d'un débat organisé sur l'hyper-ruralité en novembre 2014, les sénateurs ont mis en évidence trois contributions des espaces ruraux à la société. La première est environnementale. Des relations, des équilibres séculaires entre l'homme et la nature ont produit des écosystèmes, parfois très spécifiques (marais poitevin...), qu'il faut préserver. Les services rendus sont innombrables depuis la pollinisation jusqu'à la filtration par les sols en passant par la production de biomasse. La deuxième contribution est économique

(produits agricoles de qualité, tourisme « vert »...). La troisième est sociétale (modes de vie, relations « citoyennes »...).

La complémentarité du monde urbain et du monde rural dans l'aménagement du territoire est à la fois une évidence et une nécessité : un modèle de développement où la diminution des inégalités sociales et environnementales en milieu urbain s'accompagnerait d'une montée des inégalités dans un monde rural ne serait pas acceptable.

Les attentes de ces territoires et de leurs habitants doivent donc être prises en considération en ce qui concerne en premier lieu l'accès aux services publics et au public (scolaire, périscolaire, santé, transports...) qui doivent être maintenus et si nécessaires développés dans le cadre des « schémas locaux de services publics » dans une démarche de développement durable. Cette exigence de proximité a été rappelée dans l'avis sur les inégalités territoriales adopté par le CESE le 13 novembre 2013. L'égalité de traitement doit en effet être recherchée dans les territoires ruraux comme elle doit l'être sur l'ensemble du territoire de la République, selon des modalités à débattre avec les populations et les acteurs locaux.

Dans certains territoires ruraux tout particulièrement, une réflexion locale est engagée, à l'initiative du monde associatif ou des collectivités, sur la définition de « biens communs » ou de « biens publics » à préserver et à développer, notamment en mutualisant les moyens.

Cette définition collective permet de mobiliser largement, au-delà des professionnels concernés, des élus et des associations impliquées, et de développer l'appropriation collective des projets. La préservation de certains types de services pourrait constituer l'un de ces « biens communs ». Le CESE souligne l'intérêt de ces initiatives et souhaite qu'elles soient encouragées.

L'accès aux services de santé constitue l'un de ces biens : la diminution de l'offre de soins en zones rurales a concerné aussi bien le secteur hospitalier public que le secteur privé et la densité des professions de santé continue de décroître, huit départements ayant déjà une densité médicale inférieure de 30 % à la densité moyenne nationale, ce qui met en péril à la fois les politiques de prévention et les conditions d'intervention. Pour éviter que l'offre de santé ne continue de décroître dans les territoires ruraux les plus fragiles, le CESE propose de jouer sur tous les leviers existants comme le déploiement des maisons de santé, la télémédecine, la coopération accrue entre professionnels...

L'accès au numérique constitue une autre des priorités de la lutte contre les inégalités en milieu rural. 27 % des abonnés au haut débit en milieu rural ne peuvent recevoir ou transmettre certains types d'informations (vidéos par exemple) dans des conditions satisfaisantes parce qu'ils sont situés à plus de trois kilomètres de leur centre téléphonique de raccordement. Quant au taux de couverture par le très haut débit, en France en 2012, il ne dépassait pas 21 %.

Les exploitations agricoles sont particulièrement concernées. En effet, elles sont soumises à des obligations administratives passant par des échanges de fichiers numériques nécessitant un accès internet haut débit ou très haut débit. Les nouvelles mesures de simplification des relations entre l'administration et les citoyens renforcent d'ailleurs sensiblement le recours aux déclarations en ligne et à la transmission électronique de documents numérisés pour les agriculteurs. Plus généralement, l'accès au très haut débit est un enjeu majeur de l'attractivité des zones rurales. **Le CESE souhaite que l'engagement gouvernemental d'équipement en fibre optique de l'ensemble des territoires en**

dix ans (à compter de 2012) soit considéré comme une priorité dans les zones rurales qui ont des difficultés d'accès au haut débit. Il encourage les opérateurs à s'engager en ce sens, en développant par exemple des partenariats avec le monde agricole.

Par ailleurs, le CESE appelle à tenir compte de la spécificité du monde rural dans la conception et la mise en œuvre des projets d'intérêt local. Ceux-ci nécessitent une capacité d'ingénierie, d'études, de concertations préalables, que les petites collectivités ne sont pas toujours en capacité d'assumer seules. Elles doivent pouvoir faire appel, au-delà de la mutualisation de leurs moyens, à une capacité d'ingénierie dont elles ne disposent pas, contrairement aux centres urbains.

Enfin, notre assemblée appelle les élus locaux à s'assurer, avant de développer de nouvelles zones d'urbanisation en périphérie au détriment des terres agricoles et des surfaces non artificialisées, qu'aucun développement n'est possible dans les zones urbaines constituées, par exemple en construisant sur les zones vétustes ou en friche. Les projets excentrés génèrent des coûts d'aménagement élevés et induisent des problèmes de mobilité (trajet domicile-travail) facteurs d'inégalités environnementales et sociales.

Améliorer l'accès aux aménités environnementales en milieu urbain

Dans un monde qui continue de s'urbaniser, **la priorité doit être de préserver et réintroduire la nature dans la ville.** Afin d'articuler cet objectif avec celui de protection de la biodiversité, **le CESE souhaite que les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux deviennent compatibles avec les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)**, qui identifient les continuités écologiques terrestres et aquatiques. Ils contribueront ainsi à l'édification du réseau formé par ces continuités comprenant des réserves de biodiversité et des corridors écologiques qui constituent la Trame verte et bleue (TVB). Plusieurs outils peuvent être mobilisés à cet effet, en particulier l'Approche environnementale de l'urbanisme (AEU¹), démarche soutenue par l'ADEME, et les Atlas de la biodiversité communale (ABC), fondés sur un inventaire et une cartographie des habitats, de la faune et de la flore, ou tout autre outil de connaissances.

Cette reconquête suppose une volonté de maîtrise foncière de la part des collectivités locales. Que les opérations de requalification concernent l'espace public ou des zones d'habitation, **le CESE souligne la nécessité d'un accompagnement guidé par un souci de solidarité territoriale et de mixité sociale.** Sans mesures appropriées, les requalifications environnementales dans les centres villes, la végétalisation des espaces urbains (parcs, jardins publics, boulevards arborés et rues enherbées, coulées vertes...), d'ensembles immobiliers, voire de mobiliers urbains, l'aménagement des berges de fleuves... engendrent en effet des phénomènes d'éviction. L'amélioration de la qualité de vie et l'attractivité de l'espace qui en résultent valorisent les zones réaménagées et renchérissent le prix du foncier et de l'immobilier. Si l'environnement n'est pas considéré comme un élément participant du droit à la ville et destiné au bien-être du plus grand nombre, il continuera de trier les populations. Des exemples existent de requalifications urbaines qui se sont traduites par des « gentrification environnementale », c'est-à-dire des phénomènes de fragmentation et de redistribution sociale dans l'espace générant ainsi des inégalités environnementales socialement caractérisées.

Aussi, **notre assemblée encourage vivement cette réintroduction de la nature en ville, notamment dans le cadre de projets concernant le parc locatif privé ou l'habitat social par exemple, intégrant des choix favorables à la mixité sociale et à l'implantation d'activités respectueuses de l'environnement. Cette option est encore plus prégnante dans le cas de réalisation d'éco-quartiers.** Notre pays pourrait par exemple s'inspirer de l'exemple allemand, qui a instauré un suivi strict des quotas de logement définis en amont, témoignant d'une inscription des projets dans une politique de long terme.

Le CESE observe par ailleurs que la mixité sociale ne doit pas seulement être prise en considération à la faveur de grandes opérations de réhabilitation ou dans le cadre des programmes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Les municipalités doivent également travailler sur de petites mailles urbaines, par exemple en apportant un soutien approprié aux copropriétés dégradées et endettées. **Notre assemblée estime en outre que l'intervention des maires pour requalifier les quartiers ou des îlots pourrait s'appuyer davantage qu'aujourd'hui sur le droit de préemption pour requalifier des friches urbaines ou des « dents creuses ».**

Pour mettre en pratique cette nécessaire association du minéral et du végétal, le CESE renouvelle sa recommandation de développer les savoir-faire émergents sur l'intégration des aspects de biodiversité végétale et animale dans l'aménagement des villes. Les apports d'une végétalisation urbaine multifonctionnelle (climat, cycle de l'eau, pollution...) mériteraient d'être approfondis pour en mesurer l'exacte portée et les limites. Il apparaît toutefois possible au Conseil de préconiser sans attendre un effort soutenu, non seulement de « renaturalisation » des espaces publics, mais encore de végétalisation des toitures. Avec la limitation de l'artificialisation des sols, ce sont des actions qui permettent de prévenir une partie des impacts extrêmes des canicules en milieu urbain, là où se situent les îlots de chaleur en particulier. Ces microclimats caractérisés par des températures diurnes et nocturnes particulièrement élevées ont des conséquences lourdes sur les personnes les plus vulnérables. Des études ont révélé que la canicule de 2003, en France, avait tout particulièrement touché des personnes isolées, disposant d'un faible capital social et économique. Afin de se prémunir au mieux contre les conséquences du réchauffement climatique, **le CESE recommande d'augmenter sensiblement les surfaces de toits végétalisés, au moins dans les constructions neuves et de tendre vers le rythme d'installation de nos voisins : au tournant des années 2010, les toitures et terrasses vertes installées par an en France représentaient un million de mètres carrés contre environ treize millions en Allemagne.** En Suisse 25 % des toits plats sont végétalisés. Ces aménagements réalisés en milieu résidentiel ou professionnel peuvent devenir des lieux de vie à usages multiples sans le surcoût lié à une acquisition de parcelle. Ils améliorent l'esthétique urbaine, le microclimat des centres-villes (élévation de l'humidité de l'air, réduction des radiations et réflexions thermiques ou solaires...), renforcent la diversité faunistique et floristiques, contribuent à la régulation de l'écoulement des eaux pluviales, atténuent les variations thermiques et les nuisances sonores à l'intérieur des bâtiments tout en allongeant la durée de vie des toitures... pour un coût moyen d'entretien de un à dix euros par an au mètre carré.

Les aménités environnementales peuvent concourir à l'amélioration de la qualité de vie urbaine. **Le CESE souhaite que le regain d'intérêt pour les jardins familiaux se traduise par une véritable impulsion à la politique de création de ces espaces.** Apparus dans le nord de la France dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, ils sont plutôt connus sous le

nom de « jardins ouvriers » jusqu'à la loi de 1952 qui en fixa le cadre légal et consacra la dénomination actuelle. Ces jardins permettent d'améliorer et de diversifier l'alimentation de ceux qui y ont accès, d'atténuer la précarisation en permettant l'auto-approvisionnement et de lutter contre la sédentarité. Ils dynamisent la vie locale, favorisent la vie associative et créent du lien social. Ils contribuent enfin à limiter l'artificialisation des espaces urbains et périurbains, à mettre en valeur les paysages et à préserver la biodiversité. Dans certains cas, il est souhaitable qu'un encadrement social et technique soit assuré par un animateur capable de réguler et dynamiser la vie collective et de fournir une information technique adaptée. Le CESE souhaite que ces jardins qui font de celui qui les cultive « *un acteur modeste mais à part entière de l'application française du protocole de Carthagène sur la biodiversité* », selon les termes la sénatrice du Nord, Marie-Christine Blandin, voient leur cadre juridique sécurisé. Il en va de même pour les « jardins d'insertion », destinés notamment à favoriser l'autonomie des personnes en difficulté, la réintégration des exclus dans le tissu social et l'insertion par l'économique. L'emplacement des jardins familiaux, qui doivent être éloignées des sources de pollution, doit faire l'objet d'une attention particulière.

Le CESE observe que les bienfaits des jardins à but thérapeutique, expérimentés dans de nombreux pays, sont particulièrement reconnus en Grande-Bretagne aux États-Unis, au Canada et au Japon. Des créations de jardins thérapeutiques se développent aussi en France (Nancy, Peyrehorade...). Ces espaces prioritairement destinés aux résidents des structures d'accueil, d'hébergement et de soins, à leurs familles et au personnel, peuvent aussi être ouverts sur l'environnement proche. Riches et diverses, les pratiques observées sur le terrain visent à stimuler le corps par la sollicitation sensorielle et esthétique et l'effort physique, mais aussi l'esprit, par un travail sur la mémoire, le langage, la concentration ou bien la participation aux activités de la vie courante.

Les observations montrent que l'accès à l'extérieur améliore la qualité de vie et la santé des patients (amélioration des fonctions cognitives, réduction du stress...), mais aussi le bien-être de tous les usagers, le jardin étant un espace de sociabilité, en particulier lorsqu'il est ouvert aux activités de jardinage, artistiques... qui assurent une certaine mixité intergénérationnelle, une qualité d'environnement de travail et un regain de motivation du personnel médical.

Le CESE considère que la mutualisation des bonnes pratiques pourrait servir au développement de ces jardins thérapeutiques et la pratique d'un jardinage assisté et adapté (thérapie horticole...) dans les établissements hospitaliers et médico-sociaux, sous réserve que certains facteurs humains et matériels soient réunis en particulier des règles de fonctionnement transparentes et un personnel qualifié. Par l'ouverture d'un espace accueillant toutes les formes de vie, humaine, animale et végétale, et qui, dans certains cas, est fréquenté par les habitants et les enfants du quartier, le cadre hospitalier ordinaire et la maladie s'estompent ; les résidents ou les participants d'un accueil de jour redeviennent des citoyens comme les autres.

Les parcs, les cimetières, lieux par nature végétalisés, et les espaces boisés de grande taille, souvent situés à l'extérieur ou en périphérie des villes ne doivent pas être écartés de la réflexion. Il faut en repenser l'intégration dans l'espace urbain.

Au terme d'une étude de cinq ans, deux chercheurs britanniques, Richard Mitchell et Franck Popham, ont mis en évidence une baisse des maladies cardiovasculaires liée aux possibilités d'accéder à des espaces verts. Ils ont aussi démontré leur rôle bénéfique dans la « restauration psychologique » des personnes souffrant de maladies circulatoires. Au-delà

du caractère thérapeutique de l'activité physique que constitue la marche à pied elle-même, il apparaît que le cadre de verdure et de diversité paysagère arborée dans laquelle celle-ci est pratiquée en renforce les effets positifs par l'apport émotionnel, cognitif et psychologique que procure ce cadre, à la différence du cadre urbain. Le sentiment de bien-être que procure une immersion dans la nature est attesté par la fréquentation des écosystèmes forestiers pour leur caractère récréatif et esthétique : une étude a estimé que les forêts de la région wallonne accueillent environ 113 millions de visiteurs par an (V. Colson, thèse de doctorat, 2009). **Le CESE appelle de ses vœux la réalisation d'études sur les apports de la biodiversité sur la sociabilité et la santé humaines. Elle invite également les responsables des politiques d'aménagement de l'espace à intégrer comme un élément à part entière dans leur réflexion la question de la place de la nature dans les espaces urbains et périurbains.**

Lutter contre les inégalités d'exposition et d'accès environnementales Outre-mer

Le rapport a montré des inégalités d'exposition spécifiques dans les Outre-mer, qu'elles soient sociales et/ou environnementales. L'avis propose un focus sur quatre d'entre elles.

L'adaptation au risque climatique Outre-mer : prévenir de nouvelles inégalités

Les changements climatiques, dont le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) confirme dans son cinquième rapport d'évaluation qu'ils sont bien principalement d'origine anthropique, pourront être la cause dans les décennies qui viennent d'un accroissement des inégalités territoriales, environnementales et sociales. L'adaptation à leurs impacts constitue, comme cela a été rappelé, un défi majeur, en particulier dans les Outre-mer. En raison de la fréquence, les concernant, de la situation d'insularité, l'élévation du niveau de la mer a été retenue pour illustrer cette affirmation.

Le rapport pour la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) coordonné par Jean Jouzel sur le climat de la France au XXI^e siècle (volume III, 2012) souligne que l'augmentation du niveau de la mer sur la période 1993-2011 dans les départements et territoires d'Outre-mer (DOM-COM) a varié selon les cas et par an de 0 à 3 mm (Martinique, Guadeloupe, Polynésie), de 2 à 3 mm (Saint-Pierre et Miquelon), de 3 à 5 mm (Nouvelle-Calédonie, Mayotte) et jusqu'à 9 mm (La Réunion). Au niveau mondial, un rythme de 1,5 à 3 mm est cinq fois supérieur à celui des derniers millénaires.

Le CNRS a publié en 2013 deux études portant sur 1269 îles françaises à travers le monde : les modèles utilisés montrent que 6 % de ces îles disparaîtraient si le niveau de la mer montait d'un mètre, 12 % si l'augmentation était de 3 mètres. Deux tiers de ces îles appartiennent à la Polynésie ou à la Nouvelle-Calédonie. À Cayenne, qui accueille 54 % de la population et 69 % du bâti de Guyane, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) estime que 70 % de la population est exposée à la submersion, aux inondations ou à l'érosion. Une élévation de 88 cm submergerait l'aéroport de Tahiti. Dans les Outre-mer pris globalement, 850 km de routes sont exposés et trente-huit sites industriels sont situés dans des zones basses susceptibles d'être submergées. (Rapport au Premier ministre sur les Outre-mer face au changement climatique, 2012).

Le rapport de la DGEC susmentionné souligne les nombreux impacts de l'élévation sur les côtes, où se concentre une part importante de la population : si l'érosion côtière reste à évaluer avec précision, l'élévation du niveau marin induira ou aggravera des submersions de zones basses permanentes ou de tempêtes marines temporaires. Les Antilles et la Réunion ont déjà subi de tels phénomènes et en connaissent les conséquences : « *les épisodes de houle cyclonique sont à l'origine de submersions, de dégâts aux infrastructures par le choc mécanique des vagues, la mise en mouvement des débris et d'affouillement.* » La remontée du niveau marin et les inondations lors des submersions pourront également entraîner une augmentation de la salinité des aquifères côtiers. Concernant les infrastructures portuaires, les ouvrages subiront des contraintes plus fortes, en termes de franchissement et de stabilité, pour lesquelles les études sont encore trop souvent théoriques. Les études du CNRS évoquées ci-dessus montrent par ailleurs que la biodiversité des systèmes insulaires est gravement menacée.

Le CESE recommande d'intégrer l'impact du changement climatique dans les études de réalisation d'ouvrages publics en zone côtière, en particulier les conséquences de l'élévation du niveau de la mer. En effet, celle-ci se poursuivra même lorsque la concentration dans l'atmosphère des Gaz à effet de serre (GES) aura été stabilisée. **Le rapport coût/bénéfice de ces ouvrages, leur durée de vie et leur efficacité doivent donc être évalués en fonction de ce contexte évolutif.**

Le CESE rappelle qu'il a formulé dans son avis sur *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, en mai 2014, des propositions qui concernent la France en général mais devraient susciter un intérêt particulier Outre-mer :

- **étudier, dans toutes leurs dimensions et en inventoriant les usages et les risques, la vulnérabilité du trait de côte ;**
- **passer en revue l'ensemble des infrastructures et zones bâties existantes ;**
- **mettre la priorité sur la préservation et la restauration des écosystèmes.**

Le CESE souligne l'intérêt des programmes d'adaptation élaborés dans le cadre de coopérations régionales, par grandes zones géographiques – Pacifique, océan Indien, Atlantique. La France participe ainsi aux programmes d'adaptation développés dans le cadre de la Commission de l'océan Indien, elle est également présente au sein du Programme régional océanien pour l'environnement.

Le CESE appelle au renforcement de ces dynamiques internationales s'inscrivant dans un cadre régional. Ces coopérations en termes de réflexion, de partage de connaissances et d'expériences transposables au sein d'un même espace favoriserait l'élaboration de stratégies d'adaptation appropriées et performantes.

En tout état de cause, le CESE estime que la rédaction ou la révision des Schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les départements d'Outre-mer devra être l'occasion d'y dresser le bilan des vulnérabilités en matière de changements climatiques et de prévoir les mesures d'adaptation nécessaires.

L'intégration dans les SAR, qui sont prescriptifs et normatifs, des objectifs des SRCAE, prévue par le projet de loi sur la transition énergétique après examen par l'Assemblée nationale, serait à l'origine d'une nouvelle gouvernance dans les Outre-mer, qui va dans le sens souhaité par les élus ultramarins.

Il est souhaitable que les autres collectivités d'Outre-mer soient mises en situation d'effectuer le même bilan et d'en tirer les conséquences.

Poursuivre la lutte dans la crise du chlordécone aux Antilles

Entendu en audition par la section de l'environnement, M. Féménias, ingénieur des ponts, eaux et forêts, a rappelé que le chlordécone a été utilisé aux Antilles de 1972 à 1993 sous différentes appellations pour lutter contre le charançon du bananier. Pourtant, le produit, de la famille du DDT et du lindane était reconnu comme perturbateur endocrinien et potentiellement cancérigène par l'OMS depuis 1979, interdit aux États-Unis depuis 1976.

Le retard de la France à reconnaître la dangerosité de cette molécule organochlorée et en tirer toutes les conséquences est à l'origine de graves dommages sanitaires, écologiques et économiques.

Aux Antilles françaises, une partie des sols, mais aussi des eaux continentales et littorales se trouve durablement contaminée. Il aura fallu attendre quinze ans après l'interdiction du chlordécone, pour que les pouvoirs publics agissent. Ainsi, deux plans d'action nationaux ont été engagés sur les périodes 2008-2010 et 2011-2013 pour répondre à cette situation. Un troisième, validé au niveau interministériel le 25 juillet 2014, devrait couvrir la période 2014-2020. Le CESE souscrit à l'adoption d'une temporalité plus longue que celle initialement prévue (2014-2016), pour tenir compte de la contamination de très longue durée de l'environnement et des risques y afférant.

Des rapports de l'administration et de la Cour des comptes reconnaissent les avancées permises par ces plans (mobilisation, cartographie, analyse des sols, structuration de laboratoires locaux...). Ils pointent également des dysfonctionnements et des carences, soulignant la méconnaissance de l'impact sanitaire réel de cette contamination des milieux, son étendue et son coût. Les zones terrestres fortement polluées représenteraient environ 10 % de la surface agricole utile de la Martinique et de la Guadeloupe, mais en comptabilisant les sols moyennement contaminés, ce pourcentage s'élève à plus de 25 %. De plus, suivant une modélisation affinée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), cette molécule pourrait persister dans l'environnement entre soixante ans et sept siècles suivant la nature des sols sur lesquels elle a été épandue.

Aussi le Conseil préconise de prévoir dans le cadre du troisième plan chlordécone :

- **la poursuite et l'approfondissement de l'étude du mode de migration de la molécule aux autres composantes du milieu naturel, de son impact dans la contamination des écosystèmes et de son suivi ;**
- **la continuation des recherches sur les méthodes de décontamination des sols, assorties d'expérimentations ;**
- **le développement des techniques de remédiation des milieux naturels.**

Cela suppose de **construire une vision stratégique de long terme** de capacitation des populations et de soutien aux victimes sanitaires et économiques, **assise sur une gouvernance solide**. C'est pourquoi notre assemblée propose que le troisième plan d'action national se traduise par :

- **la relance des campagnes d'information à destination des populations les plus concernées** en prenant appui sur les parties prenantes, assortie d'une évaluation de leurs effets. Elles devraient concourir à l'émergence d'une culture du risque conduisant à des précautions comportementales et alimentaires à même de favoriser une production vivrière sécurisée ;

- **la reprise des expériences des jardins familiaux (Jafa)** qui avaient donné d'excellents résultats mais sur trop courte période, faute d'un maintien des crédits. Cette action avait permis une sensibilisation efficace des populations, défavorisées notamment, et l'essor de pratiques d'exploitation collective de parcelles non contaminées ;
- **la diffusion et le développement des techniques culturelles alternatives**, notamment dans le cadre du plan « banane durable ».

Au total, le CESE considère que l'axe principal d'intervention en direction des utilisateurs de produits potentiellement dangereux, c'est-à-dire des personnes les plus directement exposées, doit être de leur donner les informations et la capacité d'agir. **La prise de conscience et la mobilisation des acteurs de la société autour d'exigences environnementales et sociales seront des moteurs efficaces et durables pour faire évoluer les pratiques.**

Notre assemblée estime par ailleurs que la solidarité à l'égard des victimes ne doit pas faillir. Au-delà des mesures d'indemnisation déjà mises en œuvre ou à venir, le CESE considère que les conséquences socioéconomiques de la pollution doivent être, si possible, combattues par des dispositions de relance de l'activité. S'agissant de la pêche, le Conseil préconise de pallier les mesures d'interdiction par le développement d'une aquaculture adaptée aux écosystèmes marins locaux. Une coopération entre l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et les professionnels de la pêche pourrait y contribuer. Sur la base des études menées par cet institut, un renforcement de l'accompagnement aux pêcheurs par les services de l'État, le comité régional des pêches et les services concernés des collectivités territoriales doit être décidé compte tenu de l'urgence de la situation. Cette démarche doit s'accompagner d'un soutien à la structuration d'une organisation collective d'exploitation (sous forme coopérative par exemple) de façon à respecter les dispositions européennes interdisant l'accroissement de la flotte.

Sur le plan médical, le CESE note avec satisfaction la réalisation en cours d'une étude sur la santé, la nutrition et l'exposition au chlordécone de la population antillaise, engagée à l'initiative de l'ARS de Martinique et de l'InVS. Les résultats de cette étude, dénommée Kannari, devraient être rendus publics dans le courant de l'année 2015. **Notre assemblée demande que cette étude se poursuive pendant plusieurs décennies afin d'assurer un suivi épidémiologique longitudinal de la population antillaise exposée, compte tenu du fait que la molécule de chlordécone peut persister pendant plus de cent ans. De plus, cette étude doit s'accompagner d'un :**

- recensement des anciens travailleurs agricoles ayant été en contact avec le chlordécone. Une étude de l'InVS conduite en Martinique et en Guadeloupe entre 2010 et 2011 a montré qu'il était possible de reconstituer une cohorte des chefs d'exploitations et salariés agricoles exposés aux produits sanitaires à des fins de veille épidémiologique ;
- renseignement effectif du registre de suivi du cancer de la prostate et l'élargissement de ce registre aux affections de santé des femmes en rapport avec les effets potentiels des molécules appartenant à la famille des organochlorés ;
- bilan des produits phytosanitaires utilisés aux Antilles, de leurs interactions et effets cumulatifs. Des traces significatives de produits organochlorés autres que le chlordécone ont en effet été trouvées dans le bétail.

Plus généralement, le Conseil considère nécessaire de réfléchir à la possibilité de remettre en question les autorisations de mise sur le marché de molécules sur la base d'études épidémiologiques circonstanciées. Cette possibilité n'est pas à ce jour reconnue, d'autant plus que des alternatives en matière de lutte biologique sont démontrées par les travaux de recherche du CIRAD.

Enfin, **en termes de gestion et de gouvernance**, le CESE appelle de ses vœux :

- la mise en place d'un comité scientifique pérenne dans le cadre du troisième plan gouvernemental, étendu aux sciences humaines et sociales ;
- un élargissement des indicateurs de performance à l'ensemble des objectifs du plan (seul le taux de non-conformité des denrées alimentaires produites et mises sur le marché est pris en considération) ;
- la mise à disposition des données du système d'information géographique et des données cartographiques d'une part, des résultats d'analyse des sols d'autre part, aux services de santé et aux gestionnaires du réseau d'eau et d'approvisionnement en eau potable ;
- l'association des représentants de la société civile aux instances de gouvernance du plan (comités de pilotage...).

Enfin, le CESE demande que tous les enseignements soient tirés de la situation décrite. Il convient dorénavant de vérifier que plus aucun produit toxique connu n'est utilisé dans les territoires d'Outre-mer au nom de leurs spécificités, sans qu'une analyse complète, en amont de son utilisation éventuelle n'ait été menée à bien et que la population ait été consultée. À cet égard, le Conseil s'interroge sur l'utilisation dérogatoire et temporaire d'un insecticide organophosphoré, le malathion, dans le cadre de la lutte contre le chikungunya en Guyane. L'autorisation de mise sur le marché de ce produit a en effet été retirée en 2007.

Assurer l'effectivité d'accès au droit à l'eau

Le 28 juillet 2010, l'assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution par laquelle elle *« reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme »* et demande aux États et aux organisations internationales de contribuer à l'accomplissement de ce droit, notamment par des contributions financières. L'assemblée ajoute que ces services doivent être *« accessibles et abordables pour tous »*. De son côté, l'article 1 de la loi française sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 dispose que *« chaque personne physique (...) a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*. Aucun de ces textes n'apporte cependant de précisions quant aux modalités et conditions d'accès.

Selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), *« les départements et collectivités d'Outre-mer accusent un retard important en termes d'infrastructures d'assainissement et parfois même d'eau potable. Le raccordement à un réseau d'assainissement concerne en effet moins de la moitié de la population et les équipements relatifs aux eaux usées son soit défectueux, soit inexistants, et souvent non conformes aux prescriptions de la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Si l'accès à l'eau potable pour tous a bénéficié d'importants efforts, l'équilibre entre territoires n'est pas encore atteint. »* En Guyane, par exemple, 20 % de la population n'a pas accès à l'eau potable. Les collectivités d'Outre-mer doivent faire face à des contraintes spécifiques : existence de zones d'habitat spontané (Guyane, Mayotte...), augmentation de la consommation sous l'effet de la pression démographique (Mayotte, Réunion...), distorsion spatiale entre ressources et besoins (Guadeloupe, Réunion, Nouvelle

Calédonie, Tahiti), déficit chronique dû à une faible pluviométrie et/ou la rareté des ressources souterraines (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, atolls polynésiens...), irrégularité saisonnière (Antilles)... L'ONERC a par ailleurs alerté les autorités sur les effets potentiels du réchauffement climatique (baisse des précipitations, creusement des écarts saisonniers...) dans les territoires en butte à des pénuries d'eau ponctuelles ou permanentes. Ceux-ci risquent d'être confrontés à une diminution des ressources entraînant à une exacerbation de la concurrence des usages de l'eau, cela fut le cas en Martinique pendant la sécheresse de 2010, voire à un déficit d'eau douce et une réduction de l'accès à l'eau potable.

S'agissant du prix de l'eau, le CESE rappelle que plusieurs organismes des Nations Unies ont estimé que le « budget eau » des ménages ne devrait pas dépasser un certain pourcentage de leurs ressources : 5 % selon la Banque Mondiale, 4 % selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne, 3 % seulement selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Il n'existe donc aucune norme en la matière. En France la valeur moyenne nationale des factures d'eau, variable selon les régions, est égale à 0,8 % (assainissement compris) du revenu moyen net disponible des ménages. Ce pourcentage s'élève à 2,2 % pour les ménages appartenant au premier décile de revenus (OCDE 2009). Or, ainsi que le souligne le rapport d'information du Sénat de MM. Éric Doligé et Michel Vergoz sur *Les niveaux de vie dans les Outre-mer* (2014), « *l'ensemble des Outre-mer se caractérise par des inégalités de revenus nettement plus marquées que dans l'hexagone et une plus grande prévalence des situations de pauvreté* ». L'INSEE relevait en effet que le revenu médian par unité de consommation des ménages des départements d'Outre-mer est inférieur de 38 % à celui des ménages de la métropole (données 2006). Par surcroît, alors que le prix moyen TTC de l'eau et de l'assainissement collectif en France s'élève à 3,78 €/m³ au 1^{er} janvier 2012, la Martinique, seule région d'Outre-mer dont les données sont exploitables, propose un tarif moyen de 5,15 €/m³ (données 2011, Eaufrance 2014). À titre d'exemple, il est de 4,34 €/m³ en Bretagne et 4,28 €/m³ dans le Nord-Pas-de-Calais, les deux régions métropolitaines où le prix de l'eau est le plus élevé.

Dans ce contexte, **le CESE invite en premier lieu les collectivités d'Outre-mer en charge de la gestion de l'eau à se conformer aux dispositions du Code général des collectivités territoriales en produisant un rapport annuel présentant les données relatives à la fourniture d'eau potable, à l'assainissement et à la tarification de ces services.** Il suggère également aux collectivités d'engager les campagnes d'information et de consultation en direction des populations sur la nature du service et la réalité de son coût dans la perspective du renouvellement des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), fin 2015. Cette action serait l'occasion d'évaluer la capacité financière des utilisateurs à payer l'eau potable en même temps que de recueillir leurs opinions et propositions sur les orientations du service public de l'eau.

En toute hypothèse, il apparaît nécessaire au CESE de **préserver la ressource et de protéger les zones de captage, mais aussi de poursuivre le développement de filières performantes et adaptées de traitement et de valorisation des eaux usées domestiques pour réduire les risques sanitaires et produire un compost valorisable localement, sous réserve qu'il soit possible de garantir son innocuité.**

Plus cruciaux encore sont les enjeux d'accès à l'eau potable pour tous. La ressource en eau mobilisée est souvent insuffisante pour satisfaire les besoins, même dans des collectivités comme la Guyane, où l'eau est abondante, et les problèmes de qualité de l'eau distribuée par

les réseaux ne sont pas partout résolus. Pour relever ces défis, **notre assemblée appelle de ses vœux le renforcement de l'intercommunalité partout où cela est possible de façon à rationaliser les opérations et réaliser des économies d'échelle.** Le CESE demande par ailleurs que les moyens d'intervention au titre de la mission de solidarité financière interbassins soient maintenus. Les partenariats noués par l'ONEMA aident à la mise aux normes des installations et minimisent les risques de contentieux européens, très onéreux. Ces partenariats, articulés avec les financements européens (FED, FEDER et FEADER) et les sommes mobilisables dans le cadre des contrats pluriannuels signés entre l'État et les collectivités territoriales constituent un soutien essentiel aux investissements dans ce domaine. Ils rendent possible la construction de réservoirs, de réseaux d'alimentation, de transfert et de stations d'épuration indispensables aux territoires ultramarins. Le CESE souscrit dans le même temps à la préconisation de l'ONERC *« d'analyser non seulement les bénéfices mais aussi les effets collatéraux de solutions comme le dessalement de l'eau de mer, la récupération de l'eau de pluie ou encore les transferts d'eau »* pour éviter la « maladaptation ». Il reste que l'amélioration de la qualité de l'eau et du service sont les conditions premières de la réussite de la mise en place d'une nouvelle politique tarifaire à la faveur de la révision des schémas directeurs.

La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement permet aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), à la demande des maires, d'aider les foyers dont la facture excède 3 % des revenus, à régler leurs impayés. Le CESE regrette qu'en dépit d'un amendement adopté à l'unanimité au Sénat, cette loi n'ait pas été complétée d'un volet préventif consistant en un soutien direct au règlement des factures, sur le modèle des allocations familiales. Un tel dispositif aurait donné corps au principe du droit à l'eau pour tous. Sans surcoût, il aurait évité un système dans lequel il faut attendre que les familles soient en situation d'impayé avant d'intervenir. En l'absence d'un tel mécanisme, **le CESE préconise la mise en place d'une gestion préventive fondée sur une politique sociale de l'eau, adaptée aux contextes locaux et tenant compte des capacités contributives des ménages les plus modestes.** Parmi les multiples tarifications solidaires et modalités de paiement de l'eau envisageables, seules celles construites en fonction de la ressource existante, des desiderata de la population et des usages du lieu sont susceptibles de fonctionner durablement. Ainsi que l'a affirmé notre assemblée dans l'avis rapporté par M. Paul de Viguerie sur les usages domestiques de l'eau : *« s'il est un domaine où notre assemblée estime qu'il est possible de déroger au principe selon lequel le coût de l'utilisation de l'eau est supporté par l'utilisateur, c'est bien celui de la tarification sociale du service, voire sa gratuité partielle. »*

Vers la réduction des inégalités d'exposition aux risques et nuisances des déchets ménagers Outre-mer

L'un des principaux objectifs du programme 12 du Grenelle de l'environnement, relatif à l'Outre-mer, était de *« parvenir à l'horizon 2020 à une gestion intégrée des déchets exemplaires, combinant limitation de leur production, recyclage, valorisation économique »*. Par ailleurs, les départements et les collectivités n'ayant pas choisi de se saisir de la « compétence déchets » doivent se conformer aux règles européennes, qui ont introduit des priorités de gestion bien hiérarchisées : prévention, réemploi, recyclage, valorisation énergétique, mise en décharge. Des progrès sont en cours par rapport à ces objectifs et exigences, mais les situations divergent fortement d'une collectivité à l'autre et des retards préoccupants doivent être

comblés dans certaines d'entre elles. Les filières de gestion des déchets ménagers ne sont pas encore parvenues à maturité et les taux d'équipement demeurent insuffisants. Des obstacles spécifiques aux Outre-mer contrarient le rythme de ces avancées : l'insularité, qui complique l'évacuation des déchets, soumise aux règles strictes qui encadrent le transport de ces derniers, et le faible volume de déchets produits, lequel renchérit le traitement et grève la rentabilité de l'outil industriel.

Autre problème de fond : les dépôts sauvages, en recul mais qui continuent de gangréner certains territoires. Ils induisent une pollution diffuse de l'environnement. Ils constituent aussi une menace potentielle ou avérée pour la santé des populations riveraines, le plus souvent modestes ou défavorisées, dégradent les paysages et constituent parfois un obstacle dirimant au développement du tourisme, axe majeur de développement pour les territoires ultramarins.

La poursuite du programme de collecte-traitement-élimination est une condition nécessaire pour stopper la dégradation de l'environnement et les risques y afférents. Elle représente en outre une voie de développement économique et d'accès à l'emploi par l'insertion et la qualification, en particulier dans le secteur du recyclage.

Face à cette situation, la commission Outre-mer de l'Assemblée des départements de France a émis le souhait en 2013 que soit examinée la **possibilité d'attribuer aux départements d'Outre-mer une partie du produit de la recette de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'ADEME**, ce qui permettrait d'accompagner les investissements coûteux consentis par les collectivités. Cette même commission demandait au gouvernement de porter auprès de l'UE l'**éligibilité des équipements de traitement et de valorisation des déchets dans le cadre du programme opérationnel FEDER 2014-2020**. Le CESE observe que le FEDER RUP a pour objet d'accroître la compétitivité des régions ultrapériphériques, d'atténuer leur isolement et de renforcer leurs liens commerciaux avec leurs voisins géographiques. Il relève en outre que plusieurs objectifs thématiques des fonds européens retenus dans la stratégie Europe 2020 recoupent la problématique de gestion des déchets (protection de l'environnement, accompagnement des filières innovantes, cohésion sociale et territoriale...). **Notre assemblée préconise donc d'actionner ces leviers pour achever la structuration des filières. Plus fondamentalement, elle encourage le gouvernement et les collectivités à travailler à l'édification de plates-formes régionales de traitement (collecte-recyclage-valorisation), en particulier en zone caraïbe.** Des accords entre États permettraient de réduire les distances et les coûts du transport, d'optimiser les filières en atteignant des volumes garantissant la rentabilité de l'activité et de créer des emplois pérennes. La progression vers une économie circulaire passe nécessairement par cette production locale à partir de la massification des matériaux, issue d'une collecte sélective performante.

Enfin, **le CESE rappelle que la loi Grenelle 2 oblige les territoires à réduire la quantité de déchets produits par les habitants.** Plusieurs collectivités ultramarines ont initié des programmes de réduction des déchets. Ces efforts doivent être poursuivis et développés. Le caractère insulaire de la plupart des territoires ultramarins, et les difficultés rencontrées pour le recyclage comme pour le traitement, rend d'autant plus pertinent une approche globale des déchets, incluant en premier lieu la phase amont de prévention des déchets. **Le CESE souligne à cet égard la nécessité de repenser les actions de sensibilisation des populations aux enjeux de la gestion des déchets.** Selon l'ADEME, 70 % des déchets des DOM-COM continuent d'être mis en décharge contre 20 % pour l'ensemble de la France

(Outre-mer compris). Néanmoins, les pratiques de tri ont progressé de 25 % depuis 2009. **Cette dynamique, qui constitue un point d'appui, doit être amplifiée par une action volontaire des collectivités locales fondée sur le diptyque information /sanctions. Le CESE préconise en outre l'instauration ou le renforcement de partenariats avec l'Éducation nationale pour sensibiliser les enfants d'âge scolaire à ce sujet et avec les éco-organismes pour former et encadrer des ambassadeurs du tri en nombre suffisant.** Ce n'est que par une action stratégique globale que les inégalités des Outre-mer par rapport à la métropole au regard de la gestion des déchets s'estomperont puis disparaîtront.

Réduire ou éviter une trop grande hétérogénéité dans l'application des normes dans l'Union européenne

Conformément à l'article 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en dehors des cas où elle dispose d'une compétence exclusive (Union douanière, concurrence...), l'UE peut légiférer si elle dispose d'une compétence partagée avec les États membres, comme c'est le cas pour l'environnement, l'énergie ou les enjeux de sécurité commun en matière de santé publique. Dans certains autres domaines où la compétence des États membres est la règle, elle peut cependant légiférer afin de permettre des actions appuyant, coordonnant ou complétant l'action des États membres, à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation de leurs législations. Cette possibilité est ouverte notamment en matière de protection et d'amélioration de la santé humaine. De nombreux textes communautaires ont donc pour objet la protection de l'environnement.

Un chapitre du TFUE est consacré au rapprochement des législations, aux fins d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur. Il organise, dans ses articles 114 et suivants, les conditions d'harmonisation sur la base d'un « *niveau de protection élevé* » et les circonstances qui permettent aux États de revenir sur des mesures déjà adoptées (preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, ou bien problème particulier de santé publique).

Le sujet de l'hétérogénéité des normes intéresse donc tout particulièrement le fonctionnement de l'UE, qu'elle favorise leur harmonisation, ou l'écarte expressément.

Il est important car la complexité et l'hétérogénéité dans l'application par les États membres des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne peuvent défavoriser certaines catégories d'entreprises, ou au contraire en favoriser d'autres, en fonction de leur taille, de leur localisation ou des stratégies des acteurs publics. Cette situation de fait conduit à instaurer des distorsions de concurrence dans le cadre du marché unique.

Le sujet de l'hétérogénéité peut être abordé soit en amont, soit en aval de la législation européenne.

Les phases « amont » d'élaboration ou de révision en profondeur de la législation européenne doivent ainsi constituer des moments privilégiés d'harmonisation des règles. Celle-ci ne doit pas conduire à un nivellement par le bas des exigences en matière de qualité, de santé publique ou de sécurité, mais au contraire à une amélioration de la qualité globale des marchandises, produits ou services, sans pour autant en augmenter le coût.

Dans ce cadre, Le CESE appelle à agir en fonction des principes suivants :

- **tenir compte des situations différenciées entre États membres, résultant notamment des règles déjà applicables, de l'existence de filières ou secteurs organisés et du contexte local, pour déterminer les normes applicables ;**
- **ne pas prendre prétexte d'une révision de la réglementation pour revenir sur le niveau d'exigence fixé antérieurement, en particulier dans les domaines sociaux et environnementaux ;**
- **respecter, tout au long du processus, le principe de concertation avec les parties prenantes ;**
- **étaier dans le temps la mise en œuvre des exigences nouvelles, en instaurant ou maintenant si nécessaire d'éventuelles dérogations ;**
- **instaurer ou maintenir des obligations de contrôle régulières permettant de vérifier le respect des règles et d'évaluer l'atteinte des objectifs.**

Le degré d'exigence à respecter doit au final être le même pour l'ensemble des États membres afin de ne pas créer de distorsions de concurrence environnementales ou sociales. Les institutions européennes, chacune à son niveau de responsabilité, ont un rôle à jouer en ce domaine, la Commission, le Parlement et le Comité économique et social européen, pendant les phases déterminantes qui précèdent et suivent la décision, ainsi que pendant les phases transitoires qui précèdent l'harmonisation effective.

La phase « aval » qui se traduit par la mise en œuvre des règles par chacun des États membres nécessite également une grande vigilance. Le choix d'une directive leur permet en principe de négocier des marges de manœuvre plus importantes, même si les règlements peuvent également ouvrir des possibilités de dérogation à leurs propres dispositions, comme le prévoit par exemple le règlement du 28 juin 2007 relatif à l'agriculture biologique. Dans certains cas, des mesures internes plus contraignantes sont envisageables : ainsi l'article 193 du TFUE prévoit qu'en matière d'environnement les mesures de protection adoptées « *ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État, de mesures de protection renforcée* », sous réserve de leur compatibilité et de leur notification. Pour autant, l'objectif d'harmonisation ne doit pas être perdu de vue. Les principes mentionnés plus haut – degré d'exigence, concertation, adaptation au contexte territorial et nécessité de contrôles par l'autorité publique – sont bien évidemment applicables.

Anticiper les conséquences économiques et sociales des politiques environnementales

Les politiques environnementales ne sont pas conçues dans une logique redistributive : ce n'est pas leur vocation. Néanmoins elles ont un impact sur les activités économiques et les différentes catégories sociales, qu'elles soient ou non mises en œuvre de façon différenciée.

Identifier clairement par objectifs les différents financements des politiques environnementales

Comme de nombreuses autres politiques, les politiques environnementales, outre leur impact sur l'appareil industriel, peuvent peser différemment sur les catégories sociales. En

ce sens elles peuvent conduire à renforcer les inégalités. En conséquence, il importe que les mesures prennent en compte l'impact sur les évolutions du contenu du tissu industriel, donc qu'elles soient économiquement soutenables, tout en étant bénéfiques pour l'environnement et justes socialement. Ces mesures doivent donc être anticipées.

Pour le CESE, il s'agit en effet d'examiner selon quels principes et avec quels moyens il sera possible de construire efficacement « des politiques environnementales pour tous ». Le champ des politiques environnementales suivant les attributions du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie recouvre des politiques aussi diverses que l'énergie, l'air, le climat, l'eau, la biodiversité, la prévention des risques, les transports, le bâtiment et la ville durables, la mer et le littoral. Certaines compétences peuvent être partagées avec d'autres ministères.

Il y a plusieurs approches possibles du financement des politiques environnementales et de leur matérialité.

La plupart des politiques publiques environnementales sont financées en partie par des ressources provenant du budget de la nation. Ce financement renvoie donc à une redistribution des revenus et des patrimoines par l'impôt.

Certaines politiques environnementales font néanmoins l'objet de taxes spécifiques affectées, de redevances ou d'éco-contributions destinées, soit à des structures en charge de politiques environnementales comme l'agence de l'eau ou l'ADEME, soit directement à des acteurs économiques en fonction des investissements réalisés ou au titre d'une compensation.

Tous ces financements nécessitent des études d'impact économique et social fine de la mesure environnementale qui doit être régulièrement évaluée. Ils imposent une inscription dans un cadre fiscal et financier d'ensemble pour assurer à la fois efficacité économique, justice sociale et réponse à l'urgence écologique.

La commission des comptes de l'environnement dresse chaque année un panorama des dépenses affectées à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Ces comptes sont établis selon des concepts harmonisés au niveau international. L'effort financier global des administrations, des entreprises et des ménages est estimé à 47,5 milliards d'euros en 2012 en progression de 3,2 % par rapport à 2011 et +4,4 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2012. La répartition entre dépense courante et dépense en capital est la suivante : 35,8 milliards d'euros pour la première (75 %) et 11,7 (25%) pour la seconde. Les agents financeurs en 2012 sont les administrations à hauteur de 15,1 milliards, les entreprises 19 milliards, les ménages 13,2 milliards et l'Europe 0,3 milliard. Cette croissance ne traduit pas systématiquement une amélioration de l'état de l'environnement : en effet, mesures préventives et mesures curatives sont mélangées.

Les données collectées montrent une forte progression des dépenses pour la protection et l'assainissement du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface due aux actions de dépollution (+ 8,3 % par rapport à 2011) tout en étant relativement faibles à hauteur de 1,7 milliards d'euros. Depuis 2004, la gestion des déchets est le premier poste de dépenses de protection de l'environnement à hauteur de 16,7 milliards d'euros (35 %), une croissance forte de 6,1 % par rapport à 2011, avec une hausse des coûts unitaires de gestion des déchets. Pour les déchets, les ménages financent environ un tiers de la dépense soit 5,4 milliards d'euros par l'intermédiaire de la Taxe ou de la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM), alors que la part des déchets qu'ils produisent est d'environ 10 %.

Le second poste de dépenses est la gestion des eaux usées à hauteur de 12,8 milliards d'euros (27 %) en quasi-stagnation depuis 2009. La dépense courante d'assainissement collectif des ménages augmente, malgré une baisse des volumes d'eau consommés. La dépense en capital pour l'assainissement collectif diminue. **Le CESE souligne que dans un contexte de montées des précarités, l'accessibilité économique de l'eau et de l'assainissement reste un enjeu fort.**

Il est à noter que la dépense pour l'air et le climat repart à la hausse (6 %) après deux ans de baisses consécutives. Des dispositions réglementaires conduisent en effet le secteur industriel et celui de la construction à réaliser d'importants investissements.

Concernant le bruit, la croissance est régulière depuis 2000 mais la dépense reste modeste, à hauteur de 5 %.

La dépense de gestion des ressources naturelles est estimée à 20,6 milliards en 2012, soit 2,7 % de plus qu'en 2011 dont 13 milliards pour la ressource en eau, dépense pratiquement stable depuis 2009. Il faut noter une diminution régulière du volume de l'eau prélevé mais une augmentation du prix unitaire de l'eau potable.

Le CESE soutient la réflexion engagée par le ministère de l'Écologie (service de l'observation et des statistiques) pour mieux appréhender les dépenses faites à titre préventif et les distinguer de celles faites en réparation du dommage causé.

Il souhaite qu'une ventilation entre les différents acteurs soit réalisée à partir de cette distinction pour mieux orienter les différentes politiques publiques.

Prévenir les aspects sociaux des mesures environnementales dans l'énergie

Si les politiques budgétaires, fiscales et économiques sont à juste titre mobilisées en matière de changement climatique, il est néanmoins indispensable, comme pour toute autre politique publique, avant toute mesure nouvelle de procéder à de sérieuses études d'impact économique, social et environnemental, comme le Conseil l'a souvent demandé et notamment dans l'avis sur la transition énergétique voté par notre assemblée le 9 janvier 2013. Il importe en effet de mettre à profit tous les instruments pouvant être ultimement mis au service d'une politique de prévention toujours plus efficace et moins coûteuse que les mesures de compensation.

L'inscription dans la loi de transition énergétique d'un élargissement progressif de la part carbone dans la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et dans la TIC sur le gaz naturel est l'occasion de revenir sur les nécessaires études d'impact avant la prise de décision politique.

L'objectif est connu et partagé : il s'agit de réduire le recours aux énergies fossiles et de donner de façon plus visible un prix au carbone, volonté soulignée dans plusieurs avis votés par notre assemblée et rappelée à l'occasion de la troisième conférence environnementale.

Plusieurs politiques peuvent être mobilisées pour ce faire : la norme, les instruments de marché, la fiscalité et la mise en place de solutions alternatives.

Toute mesure fiscale doit tenir compte des dispositifs existants et de leurs effets. En matière de fiscalité de l'énergie et de fiscalité environnementale, la taxation du carbone n'est pas une idée neuve.

Le CESE rappelle donc la nécessité de réaliser des études sectorielles, les impacts de ces dispositions en termes de compétitivité et d'emplois dans différents secteurs économiques (automobile, chimie, métallurgie, transports...) étant lourds. Les transitions industrielles et professionnelles demandent du temps, de l'anticipation et des négociations dans les branches concernées.

De plus, l'augmentation de la fiscalité énergétique sur des consommateurs contraints a des conséquences immédiates en termes de pouvoir d'achat et de consommation.

S'il est clair que les politiques liées à l'habitat, aux transports et aux activités économiques doivent être pensées en cohérence de façon à prévenir leurs éventuelles conséquences environnementales et sociales, il faut, pour les ménages contraints, proposer des compensations et/ou des solutions alternatives liées à la mobilité quotidienne.

L'augmentation de la part carbone dans les TIC aura en effet un impact direct sur le budget de ces ménages.

Pour que la France s'engage avec ambition dans la lutte contre les GES, il faut prendre en compte le coût croissant de la mobilité des ménages dépendant de la voiture individuelle et plus largement de la dépendance aux transports routiers. Si la mobilité est un droit et souvent une nécessité, elle ne doit pas devenir le moteur d'une nouvelle fracture sociale. Il est aujourd'hui admis que pour réussir la transition écologique, notre société doit faire évoluer ses pratiques de mobilité. Le développement des transports en commun en site propre, des mobilités actives participent de ces évolutions. Mais les territoires périurbains qui hébergent une part croissante de la population font partie des champs prioritaires des actions combinant une politique anti-exclusion et la lutte contre les émissions polluantes. L'aménagement du territoire doit à présent anticiper les questions de mobilité, pour réduire les inégalités sociales et environnementales provoquées par l'éloignement des lieux d'habitations des lieux de travail et de loisirs.

Le rapport de l'observatoire national de la précarité énergétique de septembre 2014 développe une dimension nouvelle, celle de la vulnérabilité des ménages liée à la mobilité quotidienne. Divers travaux permettent en effet de mesurer un taux d'effort budgétaire des ménages consacré aux transports sous forme en particulier de dépenses de carburants. Des populations et des territoires apparaissent particulièrement vulnérables : il s'agit des ménages actifs des déciles 3 à 7 de revenus habitant le périurbain lointain, en dehors du périmètre des transports urbains.

Pour mieux appréhender les dimensions de la vulnérabilité liée à la mobilité, l'observatoire envisage un système d'indicateurs permettant de calculer un reste à vivre intégrant le coût résidentiel et transport. Une typologie des ménages en fonction de leurs besoins en mobilité et de leurs possibilités d'adapter leurs déplacements ou leurs activités pourrait ainsi être établie. Elle permettrait d'orienter les différentes politiques publiques concernant l'aménagement de l'espace. Le CESE souhaite que ces premiers travaux très intéressants soient poursuivis. Il rappelle par ailleurs que la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 dispose que les orientations des plans de déplacements urbains doivent notamment porter sur *« la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied, l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport... »* Le Conseil observe

qu'aux termes du code de l'environnement, les aménagements de pistes cyclables doivent être réalisés à l'occasion de réalisations ou des rénovations des voies urbaines. Il demande qu'à que la mise au point d'itinéraires cyclables soit étendue aux infrastructures existantes.

Rappelons que pour le Conseil, la transition énergétique revêt un enjeu majeur dans le domaine des transports. Dans l'avis voté en juillet 2014, le Conseil demandait que soit abordé dans la loi le développement des alternatives au transport routier et aérien et de l'intermodalité pour organiser la complémentarité des transports, tant pour les voyageurs que pour le fret, en assurant leur financement sur le long terme.

Le CESE rappelle enfin les propositions qu'il a déjà formulées concernant la fiscalité environnementale et la fiscalité énergétique : toute évolution doit être mise en œuvre dans une approche globale de la fiscalité nationale et locale et plus largement des prélèvements obligatoires. Cette position a été réaffirmée dans le *Rapport annuel sur l'état de la France* voté par notre assemblée en 2014. Une évolution doit donc lier urgence écologique, efficacité économique, justice fiscale et harmonisation fiscale européenne.

Le CESE souhaite donc promouvoir une fiscalité environnementale et une modulation de certaines impositions qui tiennent compte du comportement des acteurs et favorise les modes de production et de consommation moins polluants, sous réserve qu'il existe des alternatives accessibles économiquement. C'est cet objectif qui conduit à introduire en loi de finances des crédits d'impôt sur le revenu. Concernant l'imposition des entreprises, celle-ci pourrait tenir compte de la nature des investissements réalisés pour préserver les ressources naturelles et limiter l'émission de GES dans l'impôt sur les sociétés et/ou dans les différentes composantes qui ont remplacé la taxe professionnelle.

C'est l'ensemble des dispositions fiscales et pas seulement la fiscalité dite écologique qui devrait être réexaminé, ce travail incluant les soutiens publics dommageables à l'environnement et à la santé humaine.

Afin d'atteindre des objectifs environnementaux précis, des dispositifs incitatifs appelés dépenses fiscales peuvent être mis en place : elles peuvent concerner les particuliers comme les entreprises. Comme toute mesure fiscale, ces dispositions doivent faire l'objet d'études d'impact avant leur présentation dans le projet de loi de finances.

Prévenir tout risque d'aggravation de la précarité énergétique

L'autre effet majeur de la nouvelle assiette carbone dans la TIC sera l'impact sur le logement avec un risque d'aggravation de la précarité énergétique.

Notre assemblée s'est prononcée dans plusieurs avis sur ce point et tout récemment dans l'avis sur le projet de loi portant sur la transition énergétique.

Dans cet avis, le Conseil revenait sur les propositions déjà formulées pour lutter contre la précarité énergétique en particulier dans l'avis voté en 2013 sur l'efficacité énergétique. Rappelant que la précarité énergétique a des conséquences importantes en termes de santé publique et d'exclusion sociale : dépenses sanitaires liées à des maladies chroniques, maintien plus difficile des personnes âgées à domicile, détérioration du patrimoine bâti, échec scolaire..., les propositions formulées visaient à la définition d'une politique globale de lutte contre la précarité énergétique.

La publication du premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique en septembre 2014 conforte cette nécessité.

Il apparaît en effet que l'ensemble des populations en situation de précarité énergétique dans leur logement serait de 5,1 millions de ménages et 11,5 millions de personnes, soit environ 20 % de la population. Les travaux à partir d'enquêtes existantes permettent d'orienter la construction d'indicateurs selon trois approches : l'effort financier au travers un indicateur monétaire (poids dans le budget des ménages des factures d'énergie de logement et des carburants), le comportement de restriction par la différence entre la facture réelle d'énergie pour le logement et l'estimation théorique de la dépense pour chauffer normalement le logement, information disponible grâce à l'enquête Phébus, et le ressenti d'inconfort par un indicateur subjectif (avoir froid dans son logement en hiver). Cette dernière approche est indispensable pour élargir une vision strictement monétaire, le calcul du taux d'effort énergétique ne permettant pas de prendre en compte les ménages qui se privent de chauffage, dits « en situation de restriction ». L'analyse montre que les différents indicateurs ciblent des catégories de ménages relativement différenciées : les ménages qui ont un taux d'effort énergétique élevé sont davantage des propriétaires de maisons individuelles en milieu rural, alors que ceux qui souffrent du froid sont plutôt des locataires. L'analyse de l'Observatoire de la précarité énergétique confirme donc l'intérêt de retenir un ensemble d'indicateurs, les caractéristiques socioéconomiques des ménages ayant nettement plus d'impact sur le risque d'être en précarité énergétique que les caractéristiques du bâtiment.

Compte tenu de ces travaux, le CESE réaffirme les propositions d'une approche globale de la lutte contre la précarité énergétique liée au logement, développées dans l'avis sur l'efficacité énergétique. Le projet de loi sur la transition énergétique prévoit que la moitié des 500 000 logements à rénover doit l'être chez des ménages précaires. Au-delà de cette orientation prioritaire, le CESE rappelle l'urgence de publier le décret intégrant un minimum de performance thermique du logement dans les critères de décence. Cette entrée en vigueur devra avoir lieu le plus tôt possible après une étude sérieuse et concertée. La question du chèque énergie tel que proposé devra répondre à de nombreuses questions comme le fournisseur de dernier recours ou le lien avec les rénovations thermiques des logements précaires.

Le CESE rappelle que la priorité, en matière de lutte contre la précarité énergétique, est la rénovation des logements vers un très haut niveau de performance énergétique. Il est donc favorable à l'amplification et à l'élargissement du programme « Habiter mieux » ou d'autres programmes plus larges, ce qui suppose des fonds publics d'État consacrés au programme au regard de l'objectif de rénovation de logements affiché et leur abondement par les collectivités locales.

Il souligne le rôle des services de proximité pour identifier les ménages concernés et traiter rapidement les situations de précarité énergétique en réalisant ou en faisant réaliser les diagnostics et en orientant vers les dispositifs les plus appropriés.

Constatant un déficit d'informations des ménages potentiellement concernés sur les choix à effectuer et sur les solutions alternatives possibles, le CESE souhaite que les collectivités locales renforcent les dispositifs de conseil et d'accompagnement personnalisés.

Favoriser la participation aux politiques environnementales

La Charte de l'environnement constitue un progrès essentiel en France dans l'affirmation des droits et devoirs environnementaux. En France, historiquement, c'est dans le domaine des politiques environnementales que la participation des différents acteurs, les modalités de consultation et de concertation, ont été particulièrement explorées. Ce mouvement est à encourager et à poursuivre. Il doit également aller au-delà des seules politiques environnementales. Le principe de participation, défini à l'article 7, stipule que *« toute personne a le droit (...) d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*. La convention d'Aarhus ouvre aux acteurs représentatifs la participation aux processus décisionnels. Néanmoins, le fait pour certains individus ou groupes d'individus de ne pouvoir exercer effectivement leur droit d'accès aux informations environnementales et de participation aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement constitue une inégalité environnementale, selon la classification des inégalités détaillée dans le rapport.

Le rapport l'a souligné : dans un contexte d'incertitude sur la nature des risques, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer. Il leur appartient de favoriser le débat public, la transversalité de la recherche et les échanges de connaissances. Ils doivent également veiller à la protection des lanceurs d'alerte.

Organiser les modalités d'action des lanceurs d'alerte et le suivi des signalements

En France, la protection des lanceurs d'alerte est assurée par plusieurs textes de loi qui couvrent des faits et des secteurs très divers : les faits de corruption (loi du 13 novembre 2007), les faits relatifs à la sécurité sanitaire des médicaments et produits de santé (loi du 29 décembre 2011), les risques graves affectant la santé publique et l'environnement (loi du 16 avril 2013), les faits relatifs à une situation de conflits d'intérêts (loi du 11 octobre 2013) et enfin les faits constitutifs d'un délit ou d'un crime (loi du 6 décembre 2013).

La loi du 16 avril 2013 *« relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte »* a une portée large puisqu'elle crée un véritable droit d'alerte dans son article 1^{er} : *« toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé et l'environnement »*.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a relevé que sur les cinq mesures d'application prévues par cette loi, deux ont été prises : celles modifiant le code du travail et relatives à l'alerte lancée par un travailleur ou un représentant du personnel au CHSCT. Trois mesures nécessitant un ou des décrets en Conseil d'État attendent toujours leur publication.

Le CESE regrette que la non-publication des décrets relatifs à la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et

d'environnement, où siègeront d'ailleurs certains de ses membres, prive le titre II de la loi de toute effectivité. Il demande que les textes d'application, annoncés pour décembre 2013, soient publiés sans tarder.

Le CESE souhaite que la composition de la commission, son rôle et sa capacité à fonctionner efficacement lui permettent d'être à la hauteur des ambitions de la loi.

Enfin, la liste des établissements et organismes publics astreints à tenir le registre des alertes et des suites données doit être établie sans tarder.

Concernant le rôle des salariés au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), l'engagement n°199 du Grenelle de l'environnement prévoyait notamment l'« *introduction de l'environnement et du développement durable dans les missions des CHSCT et des CE selon des modalités à négocier avec les partenaires sociaux* » et son adaptation à la taille des entreprises.

Suite à l'explosion de l'usine d'AZF à Toulouse en 2001, la loi du 30 juillet 2003 portant sur la prévention des risques technologiques et industriels a renforcé les moyens des CHSCT dans les établissements comportant au moins un dispositif dangereux. Des commissions locales d'information et de concertation doivent permettre l'échange entre représentants des employeurs, des sous-traitants, des salariés, des riverains, des associations, des pouvoirs publics. Le CESE insiste sur l'importance de leur bon fonctionnement, le risque environnemental ne peut en effet se limiter au périmètre de l'entreprise, même si le collectif de travail peut être amené à jouer un rôle de sentinelle.

Le droit d'alerte dans l'entreprise est actuellement limité au risque grave qu'entraînerait l'utilisation par cette dernière de certains produits ou procédés de fabrication, c'est-à-dire à des faits matériels de la responsabilité directe de l'employeur. La capacité d'action du CHSCT se trouve encadrée dans les limites de ses compétences en sa qualité d'instance représentative des salariés, dont les prérogatives font l'objet d'une négociation nationale interprofessionnelle en cours.

Certains pensent que l'ouverture du champ de compétences des CHSCT aux questions environnementales participerait d'une dynamique de meilleure prise en compte des écosystèmes et services écosystémiques dans la production de biens et services intégrant, par exemple, les problématiques liées aux changements climatiques.

Le CESE souhaite que les moyens nouveaux de prévention de la santé environnementale, auxquels le droit d'alerte contribue, s'exercent pour tous, au sein et au-dehors de l'univers professionnel.

Faire des nouveaux agendas 21 de vrais projets de territoire, ancrés localement

Rappelons qu'un agenda 21 est une démarche concertée d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet territorial de développement durable porté par une collectivité locale, qui se présente sous la forme d'un programme d'actions.

Les axes forts peuvent être par exemple l'efficacité énergétique, l'autonomie agricole, les mobilités choisies...

Dans son référé du 9 juillet 2014 sur la politique de promotion des agendas 21 locaux - rendu public le 25 septembre - la Cour des comptes critique l'absence fréquente d'indicateurs

de résultats dans ces agendas et d'évaluation financière de leurs effets. Le rapport de la Cour, élaboré à partir d'un échantillon d'une trentaine de collectivités ou établissements publics ayant adopté un agenda 21, souligne par ailleurs que « *la participation des citoyens à l'élaboration des agendas 21 est rarement constatée* », contrairement au principe de dialogue multi-acteurs recommandé par le programme *Action 21* du Sommet de la terre de Rio, en 1992.

Les associations partenaires du ministère de l'Écologie dans la promotion des agendas 21 soulignent pour leur part que la valeur ajoutée des agendas 21 n'est pas toujours chiffrable, alors qu'ils participent à l'anticipation des enjeux, la mobilisation des acteurs et la mise en cohérence des politiques.

La dynamique des agendas est réelle : de 950 initiatives recensées en décembre 2013, on en recense 1 028 neuf mois plus tard.

Pour sa part, la Cour des comptes conditionne la « *requalification* » des agendas 21 à la prise en compte d'une cohérence d'ensemble, au choix d'une échelle pertinente de mise en œuvre (pour elle, l'intercommunalité), respectant le principe de subsidiarité et s'accompagnant d'un renforcement de la dimension participative.

Pour le CESE, la cohérence des objectifs de développement durable des différents niveaux de collectivité est essentielle, sa responsabilité incombe aux acteurs locaux. La définition de ces objectifs et des stratégies de mise en œuvre doit obéir au principe de subsidiarité.

L'élaboration de réponses locales, adaptées aux différents enjeux, nécessite une collaboration étroite avec les différents acteurs, publics ou privés.

L'agenda 21, qui apparaît aujourd'hui comme un outil évolutif dans le cadre duquel certaines collectivités s'emploient déjà à moderniser leurs tableaux de bord du développement durable, peut permettre aux collectivités de se fixer des objectifs de lutte contre les inégalités sociales et environnementales.

Dès lors que ces agendas servent à redéfinir les conditions du vivre ensemble dans une collectivité donnée, la participation des citoyens et de l'ensemble des acteurs est une nécessité.

On rappellera les propositions formulées en 2011 par le comité de prospective du Comité 21 :

- reconnaître l'expertise d'usage du citoyen et en contrepartie l'aider à monter en compétence sur certains sujets (« open data »...);
- faire participer les citoyens à des actions ponctuelles permettant de tester l'accessibilité ou la faisabilité de mesures envisagées ;
- reconnaître la diversité et la complémentarité des modes de participation (notamment les outils numériques...);
- donner un rôle dans la décision aux instances de participation locales.

Donner corps au « droit à la ville » en développant la participation et en luttant contre les inégalités de capacité d'action sur l'environnement

Le « principe de participation » est entré dans le droit français en 2002 avec la ratification par la France de la convention relative à « l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement » dite convention d'Aarhus - signée en 1998 - à laquelle il a été fait référence dans le rapport. Le principe de participation au sens de la convention suppose non seulement un accès à l'information mais que :

- la participation commence au début de la procédure, « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (article 6.4) ;
- qu'au moment de prendre la décision, « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » et qu'une fois la décision prise « le public en soit promptement informé » (articles 6.8 et 6.9).

L'intégration des politiques environnementales dans les politiques urbaines est une dimension désormais prise en considération dans les projets d'aménagement. Cependant, la remarque générale formulée en mars 2012 par notre assemblée dans le cadre d'un avis intitulé « *De la prévention des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer* » reste ici valable : « force est de constater que nos actuelles procédures participatives ne permettent pas de réunir les conditions d'un débat serein... Quand elles existent, elles prennent le plus souvent la forme de consultations, souvent tardives dans le processus décisionnel. »

L'inégalité des citoyens face aux démarches de participation dans l'élaboration et le suivi de la réalisation des projets est également peu prise en considération, alors qu'elle constitue une injustice environnementale dans le sens où certaines populations sont, comme l'a indiqué M. Faburel lors de son audition, exclues de la capacité à infléchir leur propre environnement.

La question environnementale en milieu urbain ne se limite pas aux questions de propreté et d'entretien des espaces verts, elle englobe les moyens d'améliorer des situations qui résultent de la réalisation de projets d'aménagement et d'urbanisme. Les grands équipements ont joué et jouent encore un rôle structurant, en particulier les infrastructures de transport routier et aérien, dans la distribution sociale et les disparités de qualité de vie, et peuvent donc être à l'origine d'inégalités.

Pour cette raison, le CESE estime que dans les projets de grands équipements urbains, mais également de construction de nouveaux quartiers et en particulier d'éco-quartiers, de rénovation et de requalification urbaines, la participation au débat constitue un enjeu de justice environnementale.

En effet, les améliorations apportées à l'environnement urbain peuvent concourir à des phénomènes de ségrégation : l'amélioration du cadre de vie est susceptible d'avoir à terme des effets sociaux contraires à l'objectif de bien-être pour le plus grand nombre. Dans le cas des éco-quartiers par exemple, l'application des normes environnementales est source de surcoûts de construction dont les effets ségrégatifs doivent être compensés par des objectifs de mixité sociale, de solidarité territoriale et une offre diversifiée de logement.

L'atteinte de ces objectifs doit être vérifiée non seulement à l'occasion de l'achèvement des projets mais également dans la durée, pour s'assurer que les évolutions ultérieures ou de nouvelles mesures n'induisent pas de renoncement à la justice sociale. **Ainsi les acteurs doivent-ils prendre en considération tous les effets de la transition énergétique et écologique. Sans dispositions financières particulières pour les ménages les plus modestes, certaines mesures concernant la rénovation du bâti ancien pourraient dans quelques années être source de nouvelles discriminations.**

Lutter contre les inégalités environnementales, c'est donner corps à cet enjeu de société qu'Henri Lefebvre appelait déjà, dans les années 1960, le « droit à la ville », sous-tendu par des interrogations sur la qualité de l'environnement et les moyens de l'améliorer. Cet enjeu de société consiste à développer la capacité des habitants à améliorer leur environnement par leur action, soit en agissant eux-mêmes soit en sollicitant les acteurs locaux. Le « droit à la ville », c'est reconnaître aux habitants la faculté et la capacité à participer et à s'impliquer dans la construction de leur ville et à la faire évoluer dans la durée.

De ce point de vue, l'environnement n'est pas seulement un environnement physique. La manière dont il est ressenti, compris et comment il suscite implication et engagement, rentre dans son champ. De la même manière, l'aménagement urbain n'est pas seulement le fruit d'une rationalité technique et administrative, c'est un lieu de construction des identités. Il joue un rôle essentiel dans le sentiment d'appartenance et dans le champ de la reconnaissance des individus.

Développer un « droit à la ville », c'est développer une forme d'autodétermination citoyenne, fondée sur la capacité des individus à se situer par rapport à l'offre et à l'accès aux services environnementaux.

Le « droit à la ville » suppose une participation plus dynamique, plus multi-acteurs, plus autonome, prenant en compte l'équilibre des droits et des devoirs qu'il englobe : des « devoirs écologiques », du tri des déchets à la sobriété énergétique, mais aussi des droits à la qualité de son environnement, de son cadre de vie. À cet égard, la création ou le renforcement dans les quartiers de moyens d'animation destinés à favoriser cette appropriation des enjeux environnementaux et cette capacité d'expression citoyenne apparaissent nécessaires.

Enfin, le CESE, rappelle qu'il a dans ses avis antérieurs recommandé à l'État de mettre en œuvre le principe de participation en veillant à ce que :

- le public soit bien informé des demandes, qu'il soit informé de son droit de participation, et les destinataires de ses observations éventuelles ;
- le public puisse formuler des observations et des avis avant la prise de décision, lorsque toutes les options sont encore envisageables ;
- les contributions du public soient bien prises en compte dans l'adoption des décisions ;
- un retour soit fait vers ce dernier pour l'informer des décisions prises avec leur justification, de même que des résultats qualitatifs et quantitatifs de leurs effets.

Renforcer la démocratie sanitaire à tous les échelons de la société

Les thématiques en rapport avec les inégalités et la santé, deux sujets de préoccupation majeure des citoyens sont favorables au développement des implications citoyennes et à l'expression de la démocratie participative.

Au niveau des collectivités locales, et dans un contexte de risques incertains, **le CESE estime qu'il est du rôle des pouvoirs publics de favoriser les conditions des échanges de connaissances et des débats publics. Ils doivent aussi favoriser la transversalité des connaissances et des recherches de manière à faciliter les arbitrages collectifs.**

Le CESE estime que les collectivités publiques renforceront leurs marges d'action et leur force d'entraînement **en adoptant des modes d'action plus souples et contractuels impliquant acteurs publics et acteurs de la société civile.** Un mode de gouvernance plus transversal viendrait en appui des politiques publiques relatives à l'aménagement du territoire et inciterait l'ensemble des acteurs participant à la construction des territoires à s'impliquer plus fortement.

Dans le cadre de la promotion d'une approche globale des questions de santé, le CESE recommande en particulier que les ARS relaient les questions de santé environnementale et des inégalités de santé dans :

- les conférences régionales de la santé et de l'autonomie, organismes consultatifs qui concourent par leurs avis à la politique régionale de la santé ;
- les conférences de territoires (de santé), appelées à participer à l'élaboration du projet régional de santé, qui sont composées de représentants des différentes catégories d'acteurs du système de santé dont les usagers ;

instances qu'elles ont la possibilité de consulter et dont elles assurent le secrétariat.

Former à la participation démocratique dès le plus jeune âge

Dans un précédent avis sur l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD), notre assemblée a souligné que *« l'EEDD doit doter les citoyens actuels et futurs des outils du changement, leur permettant ainsi à la fois de comprendre les enjeux complexes et d'agir »*. Le CESE souhaite que les questions d'inégalités environnementales et sociales soient intégrées à cet enseignement au collège et au lycée et participent de l'apprentissage de la participation et du débat. Cette sensibilisation pourrait être approfondie in situ à la faveur des sorties scolaires et des classes de découverte. **Le CESE préconise que les enjeux de santé environnement en soient un des vecteurs. À cette fin, des outils pédagogiques pour les intervenants devraient être élaborés, de même que des processus de mise en œuvre des activités en s'appuyant sur un bilan critique des expériences régionales recensées.**

Développer responsabilité et réparation environnementales

Le rapport a souligné qu'une consommation de ressources naturelles épuisables ou une pollution de l'air, de l'eau comme du sol, induisent des externalités négatives qui peuvent être source d'inégalités. La collectivité publique est fondée à s'engager dans des actions correctives.

Celles-ci peuvent prendre la forme de dispositifs fiscaux, ou de marchés comme le marché des quotas d'émission de GES, ou encore d'actes de police administrative. Ils s'appuient sur le principe « pollueur-payeur », qui a été énoncé par l'OCDE et progressivement pris en compte dans le cadre international au début des années 1970. Ces mesures ont vocation à jouer un rôle préventif ou dissuasif. De manière complémentaire, il est fait appel aux régimes de responsabilité, civile ou pénale, lorsque des dommages ont été subis individuellement ou collectivement. Les décisions prises ont alors une vocation réparatrice ou compensatrice.

Les mesures de prévention et de réparation sont cependant insuffisantes à assurer la protection des êtres humains et de l'environnement face à des risques incertains. Or la vigilance s'impose en raison du caractère souvent irréversible des dégâts qui peuvent être causés. C'est là qu'intervient le principe de précaution, dont on rappellera qu'il est énoncé comme le quinzième principe de la déclaration de Rio, en 1992 : *« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »*. Reconnaître la valeur du doute, dans la prise de décision, est l'un des éléments qui permet d'éviter que les inégalités ne se creusent, un environnement dégradé ayant un impact négatif plus important sur la qualité de vie des plus pauvres. Protection de l'environnement, justice environnementale et droits humains ont enjeux liés.

S'assurer que la règle « pollueur-payeur » est appliquée

On rappellera que le principe pollueur-payeur est un principe économique qui vise à rapatrier les externalités dans les coûts de production. La politique de l'environnement de l'Union européenne est d'ailleurs fondée, parmi d'autres principes *« sur le principe du pollueur-payeur »* (article 191-1 du traité sur le fonctionnement de l'UE).

La mise en œuvre concrète de ce principe reste cependant laborieuse et incomplète ; les trois exemples ci-dessous l'illustrent.

Dans son rapport de septembre 2011 sur *« les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers assimilés »*, la Cour des comptes soulignait ainsi que le mode de financement du service de gestion des ordures ménagères *« n'intègre guère l'équité sociale, ni le coût réel du service rendu et encore moins le caractère incitatif du principe pollueur-payeur »*.

Dans son rapport de 2010 sur *« l'eau : son droit et sa gestion »*, le Conseil d'État relevait que les agences financières de bassin, pour lutter contre la pollution de l'eau, *« mettent en œuvre des mécanismes d'incitation environnementale qui reposent théoriquement sur*

le principe pollueur-payeur », mais que les redevances sont « *devenues au fil du temps un moyen de collecter de l'argent en fonction des programmes d'intervention prévus et non pas pour assurer l'application effective du principe pollueur-payeur* ». Il invitait à poursuivre les efforts concernant « *une application nettement plus rigoureuse du principe pollueur-payeur* », à l'agriculture et aux collectivités publiques, proposant aussi bien l'établissement de taxes à la source sur la quantité de produits utilisés que la possibilité pour l'État de se retourner contre les collectivités en cas de condamnation prononcée par la Cour de justice de l'Union européenne.

Il en est de même dans l'UE, malgré la convergence de volonté du Parlement et de la Commission. La directive de septembre 2011 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certains infrastructures, dite directive eurovignettes, est d'application facultative. Seuls six pays, essentiellement d'Europe centrale, ont adopté ce système, que la France a renoncé à mettre en vigueur.

Pour mettre en œuvre le principe de pollueur-payeur selon des modalités lisibles par les acteurs, les pouvoirs publics peuvent recourir à plusieurs instruments, par exemple la taxation des pollutions, l'imposition de normes, la mise en place de mécanismes divers de compensation. Pour les mesures fiscales, le CESE rappelle l'objectif de changement des comportements. Il inscrit donc la fiscalité environnementale dans une approche de moyen terme à l'intérieur d'une évolution d'ensemble du système fiscal.

Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur : ce principe du code de l'environnement devrait redevenir dans tous les secteurs un principe d'action, une dimension essentielle des projets tant publics que privés. Cependant il suppose de disposer d'indicateurs incontestables, applicables à l'activité concernée pour être équitablement réparti.

Consolider l'application en droit français du principe de réparation du préjudice écologique

La réparation des dommages causés à l'environnement constitue un prolongement ou une conséquence juridique du principe pollueur-payeur. Elle est d'ailleurs constitutionnalisée par la charte dans son article 4 : « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Cette reconnaissance est accompagnée dans la même phrase de deux restrictions qui en limitent la portée : d'une part, il s'agit seulement d'une contribution à la réparation, d'autre part, c'est au législateur qu'il appartient d'organiser les conditions de sa mise en œuvre.

La convention du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, mentionnée dans le rapport, est l'un des premiers textes internationaux généraux contraignants portant sur le sujet.

Sur le plan des principes, chacun s'accorde à reconnaître l'existence d'un devoir de réparation des dommages causés. Dans les faits, les conditions, voire la possibilité même de l'ouverture du droit à réparation ou à indemnisation, seront variables en fonction notamment des circonstances suivantes :

- la reconnaissance d'une responsabilité pour ou sans faute ;

- l'existence de dommages matériels ou corporels, la nature des biens concernés, privés ou publics ;
- la définition de l'environnement retenue et le caractère patrimonial ou non des éléments de l'environnement affectés ;
- le lieu de survenance des faits ayant provoqué les dommages et le lieu où ils se sont effectivement produits ;
- la qualification du ou des préjudices subis qui peuvent être « objectifs » (ne se rapportant pas à une personne juridique) ou « subjectifs » (se rapportant à une personne ou à un patrimoine)...

En droit « classique », un préjudice n'est réparable que s'il touche des sujets de droit, personnes physiques, morales, collectivités, États... Les atteintes causées à l'environnement ne sont donc prises en considération que si elles peuvent être rattachées aux intérêts matériels ou moraux d'un sujet de droit, étant entendu que c'est le préjudice porté à ses intérêts qui sera réparé, et non le préjudice porté à l'environnement en tant que tel.

C'est à l'abondante jurisprudence suscitée par l'affaire de l'Erika et ses prolongements que l'on doit la prise en compte progressive du préjudice écologique. C'est au terme d'un combat judiciaire de longue haleine, mené en particulier par la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), que la chambre criminelle de la Cour de cassation a établi des règles claires en matière de responsabilité environnementale, dans un arrêt du 25 septembre 2012. Cette évolution et ses implications sont relatées dans le rapport de septembre 2013 du groupe de travail installé par la ministre de la Justice « *pour la réparation du préjudice écologique* », ainsi que dans le rapport du Sénat d'avril 2013 fait par M. Alain Anziani sur la proposition de loi déposée par le sénateur de Vendée, Bruno Retailleau, « *visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil* ».

Ces travaux arrivent à la même conclusion : malgré les efforts des juridictions françaises, qui reconnaissent désormais l'existence d'un « *préjudice écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement* » (Cour de cassation, arrêt du 25 septembre 2012), celles-ci ne peuvent ordonner sa réparation qu'en tant que préjudice personnel d'une collectivité ou d'une association - à valeurs de préjudices équivalentes.

Comme le soulignent les rapports mentionnés ci-dessus, la jurisprudence n'apporte pas de solution définitive à la question. La proposition de loi sénatoriale (adoptée à l'unanimité par le Sénat en mai 2013) comme le rapport du groupe de travail remis à la garde des sceaux cherchent à trouver une solution pérenne à la réparation du préjudice écologique parfois qualifié de « pur » pour mieux souligner le caractère objectif et non subjectif du dommage subi par l'environnement. Notre assemblée a par ailleurs à deux reprises, dans ses avis sur « *La gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer* » et « *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durables des océans ?* », demandé la reconnaissance par le droit de ces « *dommages écologiques 'purs'* ».

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale - où une proposition de loi déposée en février 2013 sur le même sujet n'a pas été examinée - n'a pas inscrit à son ordre du jour la proposition de loi adoptée au Sénat, dans l'attente d'un projet de loi gouvernemental qui avait été annoncé pour 2014. En effet le principe de préjudice écologique fait débat.

Certains recommandent de consolider le régime spécifique de réparation des préjudices écologiques « purs ». Ils proposent :

- d'introduire dans le code civil des dispositions spécifiques pour permettre la réparation des dommages causés à l'environnement ;
- de retenir le principe d'une réparation en nature et, en cas d'impossibilité, sous forme de dommages-intérêts affectés à la protection de l'environnement ;
- d'ouvrir les possibilités d'action à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités publiques ainsi qu'aux fondations et associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement ;
- de fixer, en vue de l'évaluation des dommages, les modalités d'établissement des listes d'experts indépendants et de leur agrément.

D'autres soulignent les difficultés qui demeurent pour définir et appliquer un tel principe : difficulté à qualifier ce préjudice, impact sur les Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), question du délai de recours, conséquences sur la couverture des risques, prise en compte du principe d'égalité de traitement à situation égale, etc.

Préserver le principe de précaution, principe d'action pour un développement humain durable

Consacré par l'article 15 de la déclaration de Rio, le principe de précaution est également présent dans des actes contraignants pour les parties. Il figure dans le préambule de la convention sur la diversité biologique, ainsi que dans les principes consacrés par l'article 3 de la convention-cadre sur les changements climatiques. Il est mentionné à l'article 191 du TFUE comme l'un des principes qui guident la politique de l'Union en matière d'environnement. Il a enfin été intégré dans l'article 5 de la charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

Le présent avis ne reviendra pas sur ce principe ni sur les jurisprudences auxquelles il a donné lieu tant au niveau européen que national. Ils sont en effet décrits de manière détaillée dans l'étude du CESE adoptée par le bureau en novembre 2013 et intitulée « *principe de précaution et dynamique d'innovation* ».

Comme le souligne l'étude « *le principe de précaution n'est ni une règle qui prescrit ou interdit un comportement précisément identifié, ni un critère... il s'agit d'un ensemble de repères permettant de faciliter le jugement* ». Son application résulte de l'analyse d'un risque, résultant de la confrontation d'un danger et d'une exposition, potentiels ou avérés. La sensibilité à cette exposition est variable en fonction des publics ciblés, en fonction de l'âge, du sexe, de la capacité à prévenir le risque, à s'en protéger, ou à accéder aux informations le concernant. Les inégalités sociales sont un facteur aggravant de ces inégalités d'exposition.

Les produits chimiques sont particulièrement représentatifs de la rencontre entre enjeux environnementaux et enjeux sanitaires. Il est d'ailleurs fréquent, sinon hautement probable, qu'une atteinte à l'environnement s'accompagne à court ou moyen terme d'impacts sur

la santé humaine - ce qui justifie au demeurant que le principe de précaution s'applique au-delà du seul champ de l'environnemental et en particulier aux risques sanitaires.

Le règlement européen REACH de 2007 s'inspire de plusieurs logiques au travers desquelles la société appréhende les risques sanitaires liés à la production de produits chimiques : principe de précaution, évaluation des risques, prévention, réglementation, responsabilité des entreprises... Conçu pour assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, ce règlement a également pour objectifs la libre circulation des substances, l'amélioration de la compétitivité et de l'innovation, et choisit de les atteindre en transférant la responsabilité de la gestion des risques liés aux substances chimiques des autorités publiques à l'industrie. Les services d'une agence européenne dédiée, l'*European Chemicals Agency* (ECHA), aident cette dernière à se conformer à la réglementation.

Dans son rapport général sur le règlement REACH au Parlement et au CES européen de février 2013, la Commission considère que « *REACH fonctionne bien* ». Elle constate néanmoins certaines insuffisances en particulier le fait que de nombreux dossiers d'enregistrement se sont avérés être non conformes, ainsi que l'insuffisance des évaluations fournies.

Les procédures mises en place, les évaluations prévues par le règlement, les missions de l'ECHA tout comme la responsabilisation des entreprises ou la volonté de préserver la compétitivité paraissent bien correspondre à la logique du principe de précaution.

L'étude du Conseil le souligne, « le principe de précaution n'est pas un principe d'abstention qui exige la preuve de l'innocuité comme préalable à toute autorisation » ou à toute décision. C'est bien un principe d'action, un principe nécessaire fondé sur :

- le doute méthodique et raisonnable ;
- la prise en compte précoce des risques incertains ;
- une approche pluridimensionnelle des activités ;
- des décisions flexibles suscitant des mesures proportionnées, provisoires et réversibles ;
- une expertise indépendante transparente et pluridisciplinaire ;
- une recherche fondamentale répondant aux normes académiques et dont les résultats ont vocation à être publiés.

Mieux appréhender les problématiques environnementales et sociales des entreprises dans le contexte international

La mondialisation et la financiarisation de l'économie des dernières décennies ont entraîné une profonde évolution des systèmes productifs. Pour la France, une part importante du secteur industriel a été délocalisée à l'étranger et une autre externalisée. Prendre en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales négatives de ces transferts d'activité apparaît d'autant plus indispensable que la communauté internationale reconnaît aux travers de différents accords ou sommets mondiaux la nécessité d'un développement durable et donc de donner un nouveau contenu à la croissance. Il doit par exemple être tenu compte des émissions de GES liés à la production et au transport de

l'ensemble des produits et services consommés sur le territoire national, au-delà des GES émis à partir du territoire lui-même.

Or le bilan des trois dernières décennies apparaît contrasté en ce qui concerne les pollutions locales : la qualité de l'air mesurée en concentration de microparticules s'est améliorée mais les progrès ont été plus rapides dans les villes des pays développés alors que les pollutions augmentaient fortement dans les pays dits émergents. Il en est de même pour la teneur en dioxyde de soufre.

La même appréciation contrastée pourrait être faite concernant les pressions exercées sur l'eau.

Il ne s'agit donc pas de déplacer pressions ou pollutions. Nous n'avons qu'une seule planète, la population est plus nombreuse, la priorité est donc de répondre aux besoins de base des populations en mettant en œuvre des moyens pour limiter la vulnérabilité. Toutes les politiques publiques doivent être orientées en ce sens. **Le CESE rappelle l'importance de la lutte contre toutes les formes de dumping qui faussent les règles du jeu, invalidant les projets vertueux et pénalisant les pratiques des entreprises respectueuses des travailleurs et de l'environnement. Il plaide pour l'inclusion dans les accords commerciaux de clauses environnementales et sociales, sous des formes à négocier.**

Notre assemblée estime également indispensable de promouvoir et faciliter des pratiques de consommation citoyenne qui intégreraient ces exigences.

Mais les États ne sont plus les seuls protagonistes sur la scène internationale. Des instruments internationaux ont été élaborés depuis ces dernières décennies : principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales rédigés en 1976, déclaration tripartite de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les multinationales, principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'Homme, norme ISO 26000, développement d'accords cadre internationaux, pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte Mondial...

Ainsi les principes directeurs de l'OCDE s'appliquent à toutes les branches de l'économie et visent les entreprises ayant une activité internationale installées sur le territoire des 45 pays qui adhèrent aux principes directeurs ou opérant à partir de celui-ci. Présent dans chacun des pays de l'OCDE, le Point de contact national (PCN) a pour rôle de promouvoir les principes et de répondre aux saisines relatives à leur non-respect. Il agit comme plateforme de médiation et de conciliation. **Le CESE rappelle la proposition de consolider les PCN, formulée dans l'avis « la RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale » voté par notre assemblée en juin 2013.** Le CESE se déclarait en particulier attaché à l'application pleine et entière du traitement équitable des parties et du principe du contradictoire dans l'instruction des dossiers.

Pour limiter les nuisances, réduire les impacts immédiats ou différés de la production sur l'environnement et les ressources naturelles, l'entreprise, quelle que soit sa taille, est un acteur décisif. C'est pourquoi nombre d'entre elles ont fait des choix stratégiques de mobilisation et d'anticipation et ont élaboré des codes de bonne conduite, des chartes éthiques... Dans certains secteurs sensibles, la communication sur la mesure du risque environnemental et la volonté de le maîtriser sont fondamentales et peuvent se matérialiser dans la présentation d'un bilan environnemental.

Au niveau des entreprises cotées, l'article 116 de la loi sur les Nouvelles réglementations économiques (NRE) oblige celles-ci à renseigner dans leur rapport de gestion certaines informations extra-financières précisées par décret en 2002. Le Grenelle de l'environnement a souhaité compléter le dispositif par l'article 225 de la loi Grenelle 2, adoptée en 2010 en étendant cette obligation de *reporting*. Le décret d'application de cet article a été publié le 24 avril 2012 et a soulevé de la part de certaines parties prenantes des réserves. Dans un rapport publié en octobre 2014, l'association ORÉE dresse un bilan de son application, en voie d'amélioration entre 2012, année de son entrée en vigueur, et 2013. Nous en retiendrons quelques enseignements sur les items environnementaux. Si 97,5 % (+4,2 % par rapport à 2012) des entreprises renseignent l'item sur l'organisation de la société pour prendre en compte les questions environnementales, et 90 % (-5 % par rapport à 2012) l'item sur les démarches d'évaluation ou de certification en matière d'environnement, les pourcentages de réponses chutent de dix à vingt points dès que les questions abordées deviennent plus précises : mesures de prévention, réduction, réparation concernant la qualité de l'air ou concernant la protection des sols. En outre, l'hétérogénéité des indicateurs et des réponses apportées rend la comparabilité sur certains items difficile.

Au-delà de l'exercice de conformité réglementaire, les réponses apportées témoignent d'une appréhension diversifiée des exigences du décret.

Le CESE renouvelle donc son souhait d'une amélioration des informations fournies dans le sens d'une dynamique positive impulsée par la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Viser le recours à des référentiels internationaux, enjeu d'armes égales entre entreprises nationales et étrangères, viser des indicateurs optionnels pertinents selon l'activité concernée, renforcer la responsabilité des entreprises dans le choix desdits indicateurs et privilégier l'énoncé de leur politique générale en matière de développement durable, tels seraient, selon notre Conseil, des éléments d'incitation positive pour une meilleure prise en compte des enjeux de progrès de RSE. La transposition de la directive du 29 septembre 2014 sur le *reporting* extra-financier des entreprises doit être l'occasion de préciser cette dynamique. **La dimension internationale de la RSE devrait se voir renforcée par ce nouveau texte.**

En complément de ces obligations réglementaires, **le CESE rappelle son souhait d'un encouragement au développement de la RSE dans les PME comme élément stratégique de leur développement.** Déclinée par des mesures spécifiques pour les plus petites des entreprises et par secteur d'activité, par la publication de guides et l'élaboration de formations, la RSE permet de considérer l'entreprise en interaction permanente avec son environnement et les différentes parties prenantes mais aussi avec tous ceux qui sont impactés localement par son activité.

Le CESE souligne combien est nécessaire cette dynamique d'acteurs. La forme d'engagement que constitue, pour les entreprises, la mise à disposition des informations de caractère environnemental, social et sociétal liées à leur activité éclaire les parties prenantes et enrichit les données statistiques disponibles. À ce titre, le développement de la RSE peut être considéré comme un outil de lutte contre les inégalités environnementales et sociales dès lors que les informations produites sont intégrées dans les stratégies des entreprises et prises en compte parmi les éléments retenus dans l'élaboration des politiques publiques.

CONCLUSION

Le travail engagé sur les inégalités environnementales et sociales et les propositions qui résultent de cet avis s'efforcent de concilier impératifs environnementaux, sociaux et économiques. Faire reposer un nouveau modèle de développement sur l'humain et la préservation des écosystèmes suppose de reconsidérer capital humain, capital naturel et capital économique. Des outils sont proposés pour mieux prendre en compte la valeur de la nature, ce bien commun à respecter tout en construisant de nouvelles solidarités entre les hommes. Nous avons par nos comportements, nos activités profondément transformé notre environnement au fil des siècles. Nous devons à présent contribuer à une organisation collective prônant une nouvelle approche écologique assurant la sauvegarde des systèmes naturels et permettant le respect des droits fondamentaux de tous comme la satisfaction de besoins essentiels. Des pistes d'action sont proposées aux pouvoirs publics comme aux acteurs pour changer de paradigme.

Les nombreuses questions que posent le développement humain, écologique et économique, l'organisation des rapports sociaux, l'action publique ont été source de débats, d'approches et de priorités différentes.

Leur complexité et l'ambition considérable que sous-tend l'invention d'un nouveau modèle de développement requièrent l'élargissement de connaissances partagées et nous incitent à la poursuite de la réflexion

Déclaration des groupes

Agriculture

Plusieurs auditionnés l'ont souligné et cela a été repris dans le texte, la difficulté du sujet tient essentiellement au peu de connaissance scientifique dont nous disposons pour analyser finement et profondément, et ensuite corriger, les inégalités sociales et environnementales. Le premier enjeu sera de récolter des données adéquates.

Il n'est pas certain, toutefois, que le processus, notamment pour les enjeux de santé, doive passer nécessairement par la création d'un observatoire. Les travaux pourraient être menés par les différentes instances déjà existantes mais la proposition mérite d'être expertisée.

Le groupe de l'agriculture a particulièrement apprécié l'attention portée aux territoires ruraux. Il aurait été dommage de ne pas les évoquer. Ces territoires abritent un tiers de la population française et sont bien trop souvent mis à l'écart des politiques publiques. Pourtant, comme le souligne le texte : la complémentarité des mondes urbain et rural est une évidence dans l'aménagement du territoire. Les accès aux services publics et au public, aux services de santé, au numérique sont autant d'inégalités qu'il faut prendre soin de combler pour maintenir l'unité du territoire.

Le groupe de l'agriculture a également été sensible aux développements consacrés à l'hétérogénéité de la transcription des normes dans l'Union européenne. Notre secteur, qui bénéficie d'une politique commune, est particulièrement touché par les différences de règles entre les États membres. Pour les agriculteurs, les distorsions de concurrence sont une réalité ; elles ont un lourd impact sur l'économie des exploitations. Il faut que le degré d'exigence à respecter soit, au final, le même pour l'ensemble des États membres.

Le groupe a été plus réservé sur les développements consacrés aux grands principes du droit de l'environnement en cours d'émergence mais a apprécié les nuances apportées dans la rédaction sur ces points.

Le préjudice écologique, le principe de précaution, le principe pollueur-payer sont encore en construction et méritent une approche nuancée, intégrant différents points de vue. Il nous paraît déterminant de prévoir, dans leur mise en œuvre, l'impact que cela peut avoir sur la compétitivité des différents secteurs de production et surtout éviter que cela freine la croissance économique. Nous voulons rappeler que l'économie est une des trois composantes du développement durable.

Malgré quelques réserves, le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Au-delà des enjeux écologiques, la lutte contre les pollutions et la recherche d'une plus grande efficacité énergétique revêtent un intérêt majeur pour la santé et le bien-être.

Or, il s'avère que les personnes socialement défavorisées sont à la fois davantage exposées à des pressions négatives de l'environnement (pollutions diverses, risques industriels, habitat dégradé, mobilités difficiles...), tout en profitant moins des ressources de la nature.

Ainsi, inégalités environnementales et sociales se combinent, voire se renforcent. Pourtant cette corrélation reste insuffisamment prise en compte dans les politiques publiques, à l'exception du domaine de la précarité énergétique.

L'avis identifie des leviers d'action pour limiter ou éviter les effets cumulatifs des problèmes sociaux et environnementaux, dans une approche globale des déterminants de santé prenant en compte la qualité du cadre de vie de tous.

Le groupe de l'artisanat appuie l'idée d'agir davantage sur les causes de ces inégalités, dans une logique préventive plus efficace et moins coûteuse que l'approche réparatrice.

Cela suppose d'améliorer l'environnement public, notamment en renforçant les programmes de réduction des nuisances sonores et de lutte contre les pollutions de l'air et en développant « *la nature en ville* ».

Le groupe de l'artisanat partage également la nécessité de s'appuyer sur l'échelon territorial, comme niveau le plus adéquat pour réaliser des diagnostics et prévoir des plans d'action adaptés.

En effet, il importe d'appréhender la question environnementale au plus près des réalités du terrain, dans tous ses aspects socio-économiques, en intégrant le paramètre d'exposition aux risques dans les projets d'aménagement, d'infrastructures ou de rénovation urbaine. Il faut par exemple veiller à ce que la remise à niveau environnementale de certaines zones d'un territoire - source d'attractivité résidentielle avec un effet potentiel de surenchérissement du coût du logement - ne devienne un facteur d'exclusion sociale.

Enfin, il est nécessaire de construire ces politiques en associant tous les acteurs locaux concernés, pour mieux prendre en compte leurs attentes, tout en améliorant leur sensibilisation aux enjeux environnementaux.

Le groupe de l'artisanat approuve ces orientations visant à renforcer les dimensions transversale, territoriale, anticipatrice et participative des politiques environnementales.

Il considère qu'il est également indispensable de prévoir des études d'impact préalables, tout comme des mécanismes de compensation face à des mesures pénalisantes pour certaines catégories de ménages ou d'entreprises.

De plus, il estime que les dispositifs à finalité environnementale doivent être réalistes dans leur mise en application et justement proportionnés au regard de leur objectif écologique. Or, pour le groupe de l'artisanat, l'extension des compétences des CHSCT aux questions environnementales, ne répondrait pas à ces critères. Il se félicite donc que l'avis ait mentionné l'absence de consensus sur une telle orientation.

Plus généralement, la réussite des politiques environnementales, autour d'une véritable mobilisation collective, est étroitement liée à leur acceptabilité. Or, celle-ci ne saurait être atteinte sans la recherche d'un équilibre associant préoccupation sociale et souci de compétitivité.

C'est pourquoi, toute évolution de la fiscalité environnementale et énergétique doit non seulement s'inscrire dans une approche globale des prélèvements obligatoires, mais aussi comporter des mesures d'incitation et d'accompagnement favorisant les changements de comportements.

A partir de la question des inégalités environnementales, l'avis nous rappelle combien il importe de croiser les problématiques sociales, économiques et environnementales, dans un objectif d'équité mais aussi d'efficacité des politiques publiques.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Associations

Qu'elles concernent l'éducation, l'emploi, les conditions de vie, le genre, l'âge ou l'origine sociale, les inégalités affectent toutes les dimensions socio-économiques, politiques et culturelles de notre vie en société. Récemment encore, l'environnement n'était pas identifié comme pouvant être sujet d'inégalités. Pourtant, les individus connaissent bien des traitements différenciés face aux externalités positives comme négatives de l'environnement. Ils n'ont pas le même accès à ses ressources premières ni à ses services rendus. Ils subissent des nuisances de manière inéquitable.

Pouvant apparaître comme théorique à certains égards, l'avis présenté aujourd'hui a le mérite de promouvoir un état d'esprit nouveau, sur la base d'une recherche appliquée en devenir. Il invite à la réflexion sur les conditions de mise en œuvre d'un développement durable, par une entrée non pas environnementale (bien qu'il en soit fortement question) mais sociale. Notre groupe salue cette démarche audacieuse ainsi que le caractère pédagogique des démonstrations de cause à effet -reliant les deux aspects- qui y sont établies.

Nous regrettons cependant que le pilier économique soit si peu présent : en effet, aucune mesure concrète n'est accompagnée d'un chiffrage voire d'une estimation financière. Bien sûr, les articulations entre social, économique et environnemental ne sont pas toujours évidentes, mais c'est bien tout l'enjeu. Car sans prise en compte simultanée des besoins sociaux et des problématiques économiques, le défi environnemental ne pourra pas être relevé.

Trois grandes questions nous apparaissent particulièrement importantes. En matière de santé tout d'abord, c'est bien une approche multifactorielle de la question qu'il faut privilégier : en effet, la santé est directement liée à l'alimentation, au logement, à l'éducation ou au niveau de revenu perçu. Même si la tâche s'avère colossale, construire une politique globale prenant en compte les impacts, sur la santé, de déterminants exogènes au système de santé nous semble incontournable pour lutter contre les inégalités. Introduire dans la loi le principe d'évaluation d'impact sur la santé pour intégrer la question sanitaire dans toutes les politiques publiques s'inscrit dans la même logique.

En matière de logement, il est urgent de rénover les foyers des 20% de la population touchés par la précarité énergétique. Dans une autre mesure, il nous paraît fondamental de préserver une mixité sociale dans les quartiers réaménagés en faveur d'un meilleur accueil de la nature en ville. Il est crucial d'empêcher que les investissements réalisés ne se traduisent par une revalorisation de l'immobilier qui impose aux ménages les plus modestes de fuir vers la périphérie. Au-delà du respect des quotas de logements sociaux, des aides publiques doivent être prévues pour permettre à ces riverains de rester dans leurs quartiers. Notre groupe ne peut qu'encourager par ailleurs la multiplication des initiatives de jardins partagés -souvent portées par des collectifs d'associations- qui nourrissent la vie locale, créent du lien social, atténuent la précarité de personnes en difficulté, et dans certains cas, favorisent leur réintégration sociale.

Enfin, pour que le « *droit à la ville* » ne soit pas qu'un vœu pieux, la démocratie et l'implication des citoyens dans la prise de décision publique sont plus que jamais nécessaires sur le terrain. Que ce soit à travers l'élaboration des agendas 21 ou la participation à des débats publics lors de projets de grands équipements, de construction ou de réhabilitation urbaine, il s'agit là d'un enjeu de justice sociale et environnementale.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

Le rapport et l'avis le confirment : traiter les inégalités environnementales et sociales n'était pas un long fleuve tranquille, car en toile de fond, c'est un regard sur notre façon de mettre en œuvre le développement durable dont il s'agit.

Force est de constater que collectivement, nous avons encore beaucoup de progrès à faire. Les recommandations formulées dans cet avis, si elles sont mises en œuvre, permettront de combler quelques lacunes. Ainsi, clarifier le concept d'inégalités environnementales, créer un observatoire des inégalités environnementales, introduire le principe d'évaluation d'impact sur la santé dans la loi pour améliorer les politiques publiques, ou encore développer le « *droit à la ville* », c'est-à-dire développer une forme d'autodétermination citoyenne, fondée sur la capacité des individus à se situer par rapport à l'offre et à l'accès aux services environnementaux, toutes ces recommandations, pour n'en citer que quelques-unes, devraient contribuer à faire du développement durable, un objectif partagé.

Mais la CFDT voudrait insister sur deux points.

Le premier concerne l'affaire du chlordécone, pour ne pas dire le scandale. L'utilisation de cette molécule pour lutter contre le charançon des bananiers aux Antilles, bien évoquée dans l'avis, démontre que les intérêts économiques de court terme ont largement prévalu sur la santé humaine, la santé de l'environnement et même la santé économique de moyen terme puisque l'activité agricole et la pêche côtière s'en trouvent affectées pour plusieurs années encore. Au-delà du fait que les responsabilités de cette situation n'ont pas été recherchées, on est en droit d'attendre que les pouvoirs publics agissent comme ils se doivent. Méconnaître encore aujourd'hui l'impact sanitaire réel de cette contamination des milieux, son étendue et son coût, 21 ans après l'arrêt de son utilisation, se révèle être un scandale. S'il est des préconisations urgentes à suivre, ce sont bien celles-là.

Le second est lié à la transition énergétique. Nous l'avons déjà dit, mais nous voulons le réaffirmer haut et fort. Cette transition va s'imposer, avec ou sans loi. Elle va induire des évolutions sensibles dans bon nombre de secteurs professionnels. Ces transitions industrielles et professionnelles doivent être anticipées, comme le demande l'avis et faire l'objet de négociations dans les branches concernées. C'est de la seule responsabilité des partenaires sociaux. Gageons, que cette transition énergétique, auquel se rajoutent d'autres mutations comme celle du numérique que nous avons vu hier, servira de tremplin pour conjuguer l'avenir avec l'économie, le social et l'environnemental.

La CFDT tire un enseignement majeur de cet avis : c'est bien à l'interface avec la question sociale que se joue la question environnementale. Aujourd'hui l'un ne va plus sans l'autre. Notre vision court-termiste, aggravée par la crise actuelle, tend à opposer social et environnement. Continuer dans cette voie, c'est accélérer l'injustice et les catastrophes. Ce n'est pas le choix de la CFDT.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Ce projet d'avis sur *Inégalités environnementales et sociales identifier les urgences, créer des dynamiques*, s'inscrit dans le prolongement et à la croisées de travaux précédents du Conseil économique, social et environnemental tels que l'efficacité énergétique ou bien la transition

énergétique, les enjeux de la prévention en matière de santé ou encore l'enseignement à l'environnement et au développement durable.

En cela, et dans la perspective de la conférence internationale Paris Climat 2015, qui approche, il constitue un lien transverse, mais sensible, qui relie les trois piliers de notre institution : l'économie, le social et l'environnemental.

En la matière, si les connaissances et la prise de conscience progressent, nul ne peut ignorer qu'en France, les inégalités se creusent, les précarités augmentent. En réduire l'empreinte devient une priorité sociale, si ce n'est sociétale. Le droit à un logement décent, par exemple, en constitue un stigmate évident.

La CFE-CGC partage largement les recommandations du projet d'avis porté par Mme Crosemarie et tient à souligner ici le travail et la détermination dont elle a fait preuve au cours de ces travaux. Le volumineux rapport qui l'a précédé en atteste. Il fallait oser, elle l'a fait ; qu'elle en soit remerciée.

Faute de pouvoir évoquer toutes les dimensions et l'esprit du projet d'avis, nous n'en retiendrons ici que quelques items.

En tout premier lieu, la CFE-CGC pointe la nécessaire clarification du concept même d'inégalités environnementales afin de poser une définition stable et durable et, ainsi, faciliter dans le temps le recueil de données objectives et de permettre dans la plus grande transparence leur analyse et leur partage. La reprise de la proposition figurant dans le rapport *Vers l'égalité des territoires*, de création d'un observatoire intégré nous paraît aller dans ce sens.

Réduire les expositions et sources d'exposition aux vecteurs que sont l'air, l'eau et les sols a été souligné également. Même si des évolutions notables ont été enregistrées, améliorer la qualité de l'air, par exemple, demeure une évidence dans les zones urbaines, voire périurbaines.

La France est le deuxième espace maritime du monde. Elle le doit en grande partie aux territoires ultramarins. C'est une chance en matière de ressources, mais ceci lui confère une responsabilité singulière quant à l'adaptation à un risque climatique spécifique, particulièrement en zone côtière.

D'autres droits fondamentaux comme l'accès à l'eau ou bien encore la diminution à l'exposition des nuisances des déchets ménagers par le soutien au triptyque collecte/recyclage/valorisation doivent être assurés.

Anticiper les conséquences économiques et sociales des politiques environnementales est, pour la CFE-CGC, un impératif. La transition énergétique et la nécessaire réduction des gaz à effet de serre en constituent deux exemples emblématiques.

L'évolution des dispositions et mécaniques de financement de nos politiques, notamment fiscales, nécessite d'être précédée, tel que le souligne le projet d'avis, d'études sectorielles. Les impacts de ces dispositions en termes de compétitivité et d'emploi dans les différents secteurs économiques et branches concernés doivent être assortis de mesures en faveur de transitions industrielles et professionnelles afin d'en augmenter l'acceptabilité sociale.

À cela s'ajoute l'hétérogénéité des normes au niveau européen et international et le risque de *dumping* social qui en découle. Outre le rôle que jouent les lanceurs d'alerte hors champ professionnel, la CFE-CGC réitère ici en tant qu'instance représentative le rôle essentiel du CHSCT de prévention des risques professionnels et de prévention des risques auxquels sont exposés les salariés dans l'entreprise.

Former et éduquer encore et toujours resteront, quant à eux, les meilleurs investissements de long terme que la nation peut assurer à ses enfants afin que l'implication citoyenne devienne un réflexe.

Puisse cet avis incliner nos décideurs à s'approprier les recommandations et préconisations, et ainsi, sans attendre la fin 2015, passer à l'action. C'est le vœu que nous formulons. En conséquence de quoi, la CFE-CGC votera le projet d'avis.

Le groupe tient enfin à saluer la mémoire de Patrick Minder, notre collègue à la section Environnement.

CFTC

Le principe d'égalité des citoyens est un des fondements de notre république. Un examen attentif des conditions de vie des Français relève, toutefois, de profondes inégalités. Celles-ci sont parfois dues à des environnements naturels hostiles (inondations importantes à répétition dans de plus en plus de régions, tempêtes, glissements de terrains en montagne, cyclones, éruptions volcaniques dans les territoires d'outre-mer, ...) mais le plus souvent aux conséquences d'activités humaines dégradant l'environnement.

Les inégalités environnementales ont un retentissement sur la situation des personnes : exposition aux dangers tel le nucléaire et à l'impact du traitement des déchets, nuisances aux bruits, pollution dans les villes occasionnant des troubles à la santé, problèmes de mal-logement tel l'insalubrité ou le saturnisme.

Des inégalités sociales existent aussi et se sont aggravées, telles l'accès aux services publics dans les zones rurales, aux soins avec la réforme de la carte hospitalière et les déserts médicaux, aux transports, ainsi que la précarité énergétique et l'éloignement des lieux de vie par rapport à ceux du travail des populations les plus vulnérables.

La CFTC partage donc bon nombre de préconisations exprimées dans l'avis.

Au plan environnemental, elle préconise d'inscrire dans les plans régionaux de santé des actions afin de réduire les inégalités. Elle approuve le fait de réintroduire un peu de campagne dans les villes en végétalisant les toitures, comme le prévoit la loi Alur introduisant un coefficient de biotope, en généralisant les jardins familiaux lorsque des terrains sont disponibles pour créer du lien social, en luttant contre les pollutions de toutes sortes.

Au plan social, concernant les entreprises, le groupe de la CFTC estime urgent d'élargir les missions du CHSCT : agir sur la diminution de la toxicité de certains produits utilisés, se préoccuper de la traçabilité des déchets, réduire la pollution sont des missions essentielles.

Comme le souligne l'avis, elle est favorable à l'ouverture de moyens nouveaux, comme le droit d'alerte au sein et en dehors de l'univers professionnel.

Quand malheureusement surgit une catastrophe écologique, la CFTC considère que les procédures de réparation existantes ne sont pas à la hauteur pour apporter des réponses aux dommages occasionnés et sont également beaucoup trop longues pour les victimes.

La préconisation d'insérer de nouveaux textes dans le code civil pour imposer une juste réparation est une première étape. Il se posera ensuite la question des nuisances provoquées par des entreprises ou des pays tiers.

La CFTC a voté cet avis.

CGT

Aborder les inégalités environnementales en mettant en évidence le lien direct avec les inégalités sociales a été peu défriché. Relier climat, énergie et social est une gageure. Au surplus, il n'est pas simple de restreindre l'objet d'étude à la France, métropole et outre-mer, tant le contexte international de mondialisation économique et financière lie les pays entre eux.

L'objectif n'est pas de préserver une oasis de bonheur, très illusoire, dans un monde dévasté, en déplaçant les pollutions ou en exploitant des ressources humaines ou physiques à moindre coût. Il s'agit au contraire de construire un nouveau modèle de développement plus juste et plus solidaire, moins prédateur en ressources naturelles, moins destructeur de l'environnement, et centré de manière forte sur l'Humain. Ceci afin de permettre un accès plus égalitaire aux ressources et en particulier en prenant en compte leur rôle vital et leurs limites (eau, métaux....). Alors que les inégalités entre les peuples et entre les citoyens se creusent, réduire les inégalités sociales et environnementales est non seulement un impératif de justice et de stabilité pour le monde, mais également un facteur créateur de richesse. Selon une étude récente, les inégalités coûtent cher en croissance aux pays de l'OCDE. Ce qui importe le plus en matière de développement, c'est le sort réservé aux quatre premiers déciles de revenu, les 40 % les plus défavorisés.

Un état des lieux très large a été entamé et met en évidence la nécessité de collecter des données adéquates et de poursuivre les travaux de recherche. Le rapport a permis d'approfondir la notion de « biens communs », brique du nouveau modèle de développement à imaginer.

Les propositions de l'avis relèvent à la fois du niveau national mais aussi territorial en métropole comme dans les collectivités ultramarines. Ainsi, en santé environnementale, les différents échelons peuvent et doivent s'articuler en mettant tout particulièrement l'accent sur la prévention. De ce point de vue, nous tenons à saluer l'intérêt des travaux de l'INERIS sur exposition environnementale et vulnérabilité des populations. Quant aux dispositifs indispensables à la diminution des inégalités et aux transitions économiques et sociales, y compris dans leur dimension industrielle, leur financement constitue la colonne vertébrale d'un projet que l'on veut réaliste. C'est aussi un point de contradictions fortes. Il est nécessaire de poursuivre la réflexion, en particulier sur la conception de la fiscalité environnementale.

L'avis appelle à favoriser la participation des populations aux politiques environnementales, à développer la capacité d'action de tous à améliorer l'environnement et à renforcer la démocratie. C'est certainement ce qui a conduit à des débats animés, tant il est complexe de dessiner notre futur, à un moment crucial pour l'avenir de notre humanité.

La CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Les inégalités environnementales constituent encore un sujet peu exploré tant il présente un problème d'appréhension par la statistique et de conceptualisation. Le présent avis a le mérite d'aborder ce champ de recherche, de le nourrir et de préconiser un certain nombre d'actions comme celles relatives à l'amélioration de la connaissance sur les inégalités environnementales dans leur ensemble, à la réduction des expositions aux nuisances sonores, aux risques chimiques, à la lutte contre les inégalités de santé, d'accès aux ressources naturelles et énergétiques que Force Ouvrière partage et soutient.

Toutefois, pour Force Ouvrière, l'avis ne fait qu'aborder les interrelations entre les inégalités environnementales et sociales. Il n'insiste pas suffisamment sur l'interaction avec les questions économiques et sociales, au demeurant peu développées. Cela donne à penser que la question des inégalités écologiques serait presque autonome.

Or, pour Force Ouvrière, la question écologique est une question politique au sens où elle est étroitement liée aux enjeux sociaux et économiques. Le rapport rappelle à juste titre que de nombreuses inégalités en matière de santé environnementale sont liées à des variables socioéconomiques modifiables. Il est reconnu que la répartition sociale des nuisances environnementales est inégale et touche davantage les catégories sociales les plus démunies. De même, de nombreux travaux du CESE démontrent que ce sont les personnes aux revenus les plus modestes qui souffrent majoritairement de toutes les formes d'inégalités et l'avis aurait mérité de mettre davantage l'accent sur cette dimension.

Corollairement, il est établi que les inégalités de revenus et de patrimoine ont des conséquences sur les modes de vie et par conséquent sur les atteintes environnementales. Quand les préoccupations concernent la satisfaction des besoins primaires, il est rare que l'on se soucie de la qualité environnementale, de la préservation de la biodiversité. En revanche, il est reconnu que la demande d'un environnement de qualité tend à croître avec le niveau de revenu des individus (et le niveau d'éducation) même si paradoxalement certaines dégradations environnementales augmentent avec le niveau de revenu.

La lutte contre les inégalités écologiques ne doit donc se limiter à des préconisations environnementales mais intégrer les enjeux économiques et prendre en considération la dimension sociale par l'engagement de politiques publiques nationales de réduction des inégalités de revenus et de patrimoine. A ce sujet, FO ne soutient pas le principe d'une fiscalité affectée, y compris écologique, cela pouvant conduire à des effets d'exclusion et d'inégalités. La voie d'une réforme d'ensemble de la fiscalité doit être privilégiée pour réinstaurer un impôt progressif et efficace.

Ces politiques publiques ne pourront pas être efficaces si la logique comptable de réduction des services publics perdure. Dans une période où les personnes rencontrant des difficultés sont toujours plus nombreuses, il est vital d'accorder les moyens nécessaires au bon fonctionnement de services publics de qualité et accessibles à tous. L'avis réitère cette exigence de maintien et de développement des services publics. FO est cependant très vigilante concernant la notion de « services au public », car c'est à l'État qu'incombe la responsabilité de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Le groupe Force Ouvrière tient à reconnaître et saluer le travail considérable de la rapporteure. Toutefois, il regrette que l'avis ne prenne pas assez en considération l'aspect social dans la production des inégalités environnementales et qu'il préconise des actions avec lesquelles il est en désaccord. Le groupe CGT-FO s'abstiendra.

Coopération

La question des inégalités sociales en interférence avec les dégradations environnementales est flagrante au niveau international. Elle l'est aussi à l'échelle nationale. Le risque d'un découplage du social face à l'environnemental est réel et cela d'autant plus dans un contexte de crise ; la précarité énergétique en est une illustration flagrante.

Il existe un déficit de travaux théoriques et de mesures portant sur les relations « *social-environnemental* ». Au final, l'avis traite moins de cette interaction, pourtant au cœur du sujet, que

d'une approche respective des inégalités environnementales d'une part et des inégalités sociales d'autres part.

L'avis souligne avec pertinence l'importance de la dimension territoriale. Il existe en effet un risque réel de fracture territoriale : certains territoires ruraux sont peu attractifs pour les citoyens et cumulent les handicaps : paupérisation, transports raréfiés, services publics amoindris, connectivité réduite ou inexistante.

Le groupe de la coopération soutient également la nécessité de promouvoir une logique de prévention qui doit sous-tendre les politiques publiques.

L'avis insiste sur la montée en puissance du droit de l'environnement, basé sur l'idée incontournable de prendre en compte les besoins des générations futures. La réflexion actuelle autour du préjudice écologique reflète une réelle créativité juridique pour prévenir et réparer les atteintes à l'environnement. Cette démarche semble tout à fait légitime notamment pour une pollution flagrante à grande échelle, ce principe étant d'ailleurs issu de l'affaire de l'ERIKA ; mais elle génère aussi une incertitude pour les acteurs économiques, et particulièrement les plus petits, au regard des contentieux potentiels.

Les difficultés sont en effet réelles pour définir et appliquer un principe de préjudice écologique : impact sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, question du délai de recours, conséquences sur la couverture des risques, prise en compte du principe d'égalité de traitement à situation égale, etc. Sur cette base, le groupe de la coopération a proposé en deuxième lecture un dissensus qui a été retenu. Le débat doit se poursuivre avec les éléments contradictoires nécessaires. Il appelle à une certaine vigilance quant aux répercussions sur les activités économiques et sur la capacité d'initiative en général dans notre pays. L'introduction du principe de précaution dans notre Constitution, pertinent après les affaires symptomatiques de l'amiante, ou du sang contaminé, s'est trop souvent traduite par un principe d'inaction et un frein supplémentaire à l'innovation et au progrès.

La réduction des inégalités environnementales et sociales passe avant tout par des politiques accrues de prévention, des processus de redistribution et des modes de production plus respectueux de l'environnement qui ne pourront être développés et généralisés sans une croissance pérenne.

Le groupe de la coopération a voté faveur de l'avis.

Entreprises

L'avis élaboré par notre rapporteure comportait une triple complexité :

- Tenter d'énoncer en lieu et place de notre collègue, Patrick Minder, disparu trop tôt, une vision possible du sujet.
- Donner place aux enjeux sociaux visés par le titre de la saisine sans dénaturer les priorités environnementales de notre section : le lien fréquent, mais non systématique, entre enjeux environnementaux et situations sociales a été démontré.
- Positionner l'avis sur les sujets complexes « *d'égalité, d'équité et de justice* » qui forment le débat majeur et non résolu de l'humanité, aux plans philosophique, politique et historique.

Grâce à son engagement, son écoute et ses recherches encyclopédiques à saluer, notre rapporteure recommande, dans les domaines choisis, et notamment celui de la santé, une approche offensive.

Les préconisations de réduction d'inégalités aux risques d'exposition ou d'accès aux aménités environnementales, à la fois en milieu urbain et rural, pourront surprendre dès lors que l'équivalence de situation n'existe pas et que chacune des situations présente ses propres avantages mais aussi ses éventuels inconvénients ou risques.

Au fil des débats animés, nous avons pu constater que le partage par tous d'une philosophie humaniste n'entraînait pas, loin s'en faut, *consensus* sur la nature et la priorité des objectifs à poursuivre :

- pour certains, un point de vue environnemental puriste ;
- pour d'autres un souci premier de la responsabilité économique et sociale

Entre ces deux approches, qui ont chacune leurs propres nuances, il apparaît évident au groupe des entreprises que deux éléments sont clé :

- une prise en compte du facteur temps qui permette une adaptation économiquement supportable dans les décennies à venir ;
- la fixation d'un ordre de priorités aux objectifs préconisés pour en permettre la faisabilité.

Si la raison d'être de l'entreprise a toujours été de mettre à disposition de clients des produits ou services dont ils ont besoin ou envie en dégagant un profit, source de sa pérennité, aujourd'hui nul n' imagine le faire dans la durée sans prise en compte à parité des aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Face à l'impression - que peut susciter l'avis - qu'au vu des inégalités subsistantes, rien n'aurait progressé dans les domaines sociaux et environnementaux, nous voudrions affirmer avec force :

- que nous sommes acteurs volontaires d'un chemin de progrès continu vers un nouveau modèle de développement équilibré, jusqu'au niveau international, dans le respect des salariés, de la nature et des preneurs de risque ;
- que nous appelons de nos vœux une meilleure connaissance partagée des enjeux économiques, technologiques et scientifiques des débats environnementaux ;
- qu'il est de notre responsabilité individuelle et collective d'énoncer quels progrès sociaux et environnementaux doivent être poursuivis par priorité. Des choix doivent être faits et les délais retenus, suffisamment longs pour y parvenir.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

Environnement

Inégalités sociales et inégalités environnementales : jusqu'à présent ce sujet n'a guère fait l'objet de recherches en France. Il s'agissait donc d'explorer un thème nouveau et le groupe environnement et nature remercie la rapporteure Pierrette Crosemarie de s'être employée à le traiter. Nous dirigeons nos pensées vers notre ami Patrick Minder qui comme chacun sait, avait à cœur de porter ce sujet.

Au terme de ce premier travail, trois points paraissent importants à souligner. D'abord, les enjeux des interactions entre inégalités sociales et environnementales méritent de continuer à être défrichés. La définition et le contenu d'inégalités environnementales ainsi que la prévention et les remèdes, doivent faire l'objet de recherche et d'expérimentations.

Ensuite, il va de soi que la poursuite de la dégradation de l'environnement, qu'il s'agisse de climat, de biodiversité, de pollutions ou de tensions sur les ressources, aura des conséquences

sociales majeures, susceptibles de remettre en cause la cohésion sociale et les activités économiques de notre pays, comme de l'ensemble du monde.

Enfin, les conséquences et coûts sanitaires d'une vie dans des conditions environnementales dégradées, en lien souvent étroit avec les inégalités sociales, doivent être anticipés et pris en compte. À cet égard, les conséquences sociales et environnementales épouvantables de la chlordécone aux Antilles illustrent bien cet axe essentiel de la santé environnementale.

Le groupe environnement et nature aurait souhaité que l'avis se concentre davantage sur les interactions entre inégalités sociales et inégalités environnementales. Certains passages apparaissent à la périphérie du sujet, ou concentrés uniquement sur les inégalités sociales ou sur les inégalités environnementales.

La section a été amenée à des discussions générant des incompréhensions qui n'ont pas toujours pu être levées mais que chacun a pu exprimer. Le groupe environnement et nature aurait préféré une focalisation sur un nombre de thèmes restreints mais que ceux-ci fassent l'objet d'un développement et d'un approfondissement.

Il reste que le dialogue amorcé entre nos formations par cet avis-représentant les trois piliers du développement durable- est essentiel et pourra être fructueux. Comme le dit l'avis dans sa conclusion : « *Nous devons à présent contribuer à une organisation collective prônant une nouvelle approche écologique assurant la sauvegarde des systèmes naturels et permettant le respect des droits fondamentaux de tous comme la satisfaction de besoins essentiels* ».

Mutualité

Cette saisine s'attache à démontrer et à apprécier les interactions entre les enjeux environnementaux et les questions sociales. Sensibiliser le CESE pour qu'il travaille sur cette thématique est pertinent, tant cette question est primordiale pour notre société.

Dans le champ de la santé, les inégalités environnementales sont identifiées par l'OMS comme un enjeu majeur. Et nous remercions la rapporteure de nous avoir permis de développer cette problématique. Nombreux sont les facteurs de risque influant négativement sur la santé, qu'ils soient environnementaux ou comportementaux.

Le préalable impératif est le changement de paradigme du tout curatif vers l'inclusion systématique du préventif. La prévention et la promotion de la santé doit être un champ d'actions à part entière de toute politique publique. Le droit d'alerte, partie prenante de la prévention, doit pouvoir être appliqué sans contrainte. Toute politique de santé doit être élaborée nationalement en prenant en compte tous les facteurs agissant sur la santé des individus ; avec pour chaque territoire, chaque catégorie d'individus, la prise en compte de leurs spécificités.

La mutualité soutient la préconisation d'inscrire systématiquement des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé-environnement tout comme la proposition de création d'un observatoire intégré des inégalités environnementales.

Comme l'indique l'avis, il faut réduire les sources d'exposition aux substances chimiques et aux nuisances sonores, préserver la qualité de l'air, favoriser un environnement domestique sain... Ce sont autant de facteurs aux conséquences graves, invalidantes et coûteuses en termes social, environnemental et économique. Il est urgent de recenser et d'analyser les différentes actions déjà mises en place afin de dégager les bonnes pratiques pour les diffuser et les partager à très grande échelle.

Par exemple, la mutualité française développe depuis plusieurs années diverses actions de prévention, dont la mise à disposition d'une mallette pédagogique, sur la qualité de l'air intérieur à destination des professionnels et du grand public.

Notre groupe soutient la préconisation d'introduire le principe d'Évaluation d'Impact sur la Santé dans la loi, associant ainsi le champ santé-environnement pour aider à la refonte des politiques publiques.

Impliquer la société tout entière aux enjeux de ces inégalités est un impératif. C'est pourquoi, la mutualité partage, entre autre, les préconisations concernant la diffusion des thématiques santé-environnement au grand public, la sensibilisation des décideurs, la formation des professionnels, la participation des citoyens aux projets urbains et aux débats publics, et la promotion de pratiques de consommation citoyenne.

D'autres pistes proposées sont pertinentes comme la promotion de la qualité de vie, la préservation et le développement des biens communs, la possibilité pour les territoires ruraux de se doter de projets locaux adaptés aux besoins de leurs populations et pour les zones urbanisées de se naturaliser, la prévention des risques liés à l'adaptation au changement climatique (notamment dans les territoires ultra marins), la bonne gestion de l'eau et de l'assainissement.

Toutes ces pistes nécessitent la production et le partage de données cohérentes, fiables et comparables.

Nous saluons le travail de la rapporteure, son souci d'appropriation, son esprit constructif malgré les difficultés et oppositions. L'avis circonstancié présenté sur les inégalités environnementales et inégalités sociales est une base solide de réflexions et d'actions sur les besoins et contraintes réciproques entre l'écologique et l'humain. Le groupe de la mutualité l'a approuvé.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Les travaux menés par la section de l'environnement s'inscrivent dans une démarche relativement récente de rattrapage de l'attention portée aux inégalités environnementales par rapport aux inégalités sociales et surtout de mise en relation de ces différentes formes d'inégalités. Ce travail nous paraît extrêmement important, et nous souhaitons saluer ici l'initiative qui avait été portée par Patrick Minder et qui a été portée avec détermination par Pierrette Crosemarie et les membres de la section de l'environnement.

L'avis montre bien que le concept d'inégalité environnementale est un concept encore non stabilisé, aussi, nous soutenons fortement les préconisations relatives au soutien et à la pérennisation des programmes de recherche.

L'avis met par ailleurs en évidence les inégalités de participation aux politiques publiques comme étant partie intégrante des inégalités sociales et environnementales. Cette approche nous semble très intéressante, et trouve pour notre groupe une résonance forte car les jeunes sont encore trop souvent éloignés des sphères de participation, de représentation ou de décision. L'importance d'impliquer la société est soulignée par l'avis qui met notamment en avant le rôle de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD), ce que nous appuyons évidemment, ainsi que les propositions de maintien de nature en ville.

Les débats en section ont été vifs et nombreux quant à l'impact des politiques environnementales. Il en résulte une présentation qui nous semble un peu frileuse sur les enjeux

de fiscalité environnementale, notre groupe le regrette, notamment au regard des débats maintes fois tenus dans cette assemblée et du retard de la France en la matière. La conciliation des politiques sociales et environnementales n'est pas chose aisée ; elle nécessite de notre part un travail d'anticipation et de réflexion très important. Cependant, l'imbrication évidente des enjeux ne nous laisse pas le choix. Nous l'avons vu lors de nos travaux, les dégradations de l'environnement exacerbent les tensions sociales, et une société inégale et moins résiliente face à la crise environnementale.

Enfin, l'avis a fait le choix de se concentrer sur la dimension nationale. Impossible cependant de ne pas déplacer notre réflexion à l'échelle mondiale (ce qui avait été amorcé dans le rapport). Ainsi que l'a fort bien souligné Eloi Laurent, l'éradication de la pauvreté au niveau mondial est un objectif écologique à condition qu'elle ne soit pas considérée comme un simple rattrapage sur le mode de l'hyperconsommation de nos sociétés. Il est ainsi urgent de réinventer notre modèle de développement pour qu'il soit soutenable écologiquement et de redéfinir la richesse et ses indicateurs.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de l'avis.

Outre-mer

Les Outre-mer se trouvent encore aujourd'hui dans une phase de rattrapage, ceci explique un cumul notable sur ces territoires, d'importantes inégalités : inégalités économiques, sociales et environnementales.

L'énumération des « *inégalités environnementales d'exposition* » en Outre-mer est particulièrement longue : risques sismiques, volcanique, épidémique, cyclonique, glissements de terrains, pollution des eaux et des sols... Ces facteurs de risques structurels, mais aussi la croissance démographique ou l'urbanisation rapide sont encore insuffisamment pris en compte dans la mise en œuvre des grandes politiques publiques et expliquent la prééminence d'autres formes d'inégalités sur les territoires ultramarins, notamment économiques et sociales.

L'avis traite de manière détaillée de ces spécificités ultramarines par le biais de 4 focus :

- l'adaptation au risque climatique ;
- les pesticides et notamment la crise du chlordécone aux Antilles ;
- la question de l'accès à l'eau ;
- la problématique de la gestion des déchets.

Le groupe de l'Outre-mer apprécie le choix de ces thèmes dans la mesure où ils montrent bien les interactions très fortes qui existent entre inégalités environnementales, économiques et sociales.

S'agissant de la question de l'adaptation au risque climatique, des progrès ont été réalisés puisque l'impact du changement climatique est progressivement intégré dans la plupart des plans stratégiques, schémas d'aménagement et autres études de réalisation d'ouvrages. Mais sur ce sujet, il faut surtout que ces collectivités renforcent les initiatives communes avec les pays tiers voisins, afin de permettre le partage de connaissances, d'expériences et l'élaboration de stratégies d'adaptation appropriées et performantes.

S'agissant de la question des pesticides avec l'exemple du chlordécone aux Antilles, le groupe de l'Outre-mer tient à souligner la pertinence des recommandations formulées sur un

sujet sensible où les interactions entre inégalités environnementales, sociales et économiques sont très fortes.

Enfin, s'agissant des deux thématiques « accès à l'eau » et « gestion des déchets », certaines collectivités ultramarines, confrontées à d'importantes difficultés financières, peinent à assumer les compétences dont elles ont la charge. Dans ces domaines, les retards sont encore très importants avec des coûts d'accès à l'eau particulièrement élevés.

Le groupe de l'Outre-Mer se réjouit que les problématiques ultramarines aient été bien prises en compte et a par conséquent voté l'avis.

Personnalité qualifiée

Mme Meyer : « Tout d'abord, je voudrais dédier ma présentation à la mémoire de Patrick Minder.

Et je tiens à féliciter Pierrette Crosemarie pour ce travail important, de grande qualité, qui s'appuie sur un rapport détaillé et riche d'enseignements.

Je le dis d'emblée, je voterai cet avis. Je partage en effet les préconisations formulées, non seulement à l'intention des pouvoirs publics, mais aussi à l'intention des entreprises, des acteurs économiques et sociaux, de la société civile. Je les partage d'autant plus que, dans tous les domaines traités dans cet avis, c'est une logique de prévention qui est mise en avant.

Vous le dites très justement, la priorité pour le CESE est d'agir sur les déterminants socio-économiques et environnementaux de la santé. On sait l'impact important des conditions de vie (niveau d'exposition aux pollutions et aux nuisances, qualité de l'alimentation, du logement, situation familiale, profession) sur l'incidence des maladies non transmissibles, et on connaît l'augmentation de fréquence de certaines d'entre elles, notamment le diabète, l'obésité et l'asthme.

Il faut donc opter résolument pour une vision plus large de la santé, prenant en compte ses déterminants sociaux, économiques et environnementaux, que ce soit dans un but d'amélioration des connaissances sur les maladies ou dans le but pratique de les prévenir dans la population.

En conséquence, je soutiens tout particulièrement les préconisations visant à :

- produire des données adéquates, afin de permettre d'identifier les cibles d'action et d'évaluer les mesures prises ;
- promouvoir au niveau régional ou infra-régional la lutte contre les inégalités de santé environnementales ; le projet souligne à juste titre que c'est le niveau le plus pertinent, grâce à l'action et au rôle des ARS (Agences Régionales de Santé), afin d'adapter les stratégies de prévention aux besoins spécifiques de chaque population ;
- se donner les moyens d'infléchir en conséquence les politiques publiques en matière de santé, notamment en inscrivant systématiquement des objectifs de réduction des inégalités de santé environnementales dans les plans régionaux correspondant ;
- repenser les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme afin d'intégrer le paramètre d'exposition aux risques qui concerne le plus souvent la santé des citoyens les plus modestes.

Et, bien entendu, il faut renforcer la recherche concernant notamment les agents physiques, chimiques ou biologiques ainsi que les risques émergents comme les nanoparticules ou les radiofréquences, tous facteurs qui menacent la santé humaine.

Je voudrais dire en terminant que cet avis est particulièrement d'actualité à quelques mois de la conférence internationale de Paris sur le climat (décembre 2015). Je le répète, je voterai cet avis ».

Professions libérales

Relier les problématiques environnementales et sociales s'impose, dès lors que l'on constate que les pays et les populations ne sont pas tous égaux face notamment aux changements climatiques, et leurs conséquences.

On connaît les facteurs de risque de surmortalité ou de pathologies diverses, que ce soient les expositions fréquentes aux pollutions de toute nature (pollutions de l'air, de l'eau, nuisances sonores, ...), que ce soient les comportements liés aux conditions de vie (logement indigne, mobilité quotidienne...) ou liés aux conditions de travail pour n'en citer que quelques-unes.

Il existe un large consensus sur la responsabilité des activités humaines dans le changement climatique et sur la nécessité d'agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre qu'elles génèrent, pour limiter l'ampleur des changements à venir. Si rien n'est fait ou insuffisamment, il en résulterait de nouvelles inégalités. Il y a donc urgence !

La précarité énergétique, qui constitue à nos yeux un enjeu essentiel doit être combattue. De nombreux ménages rencontrent des difficultés à assumer le coût de l'énergie nécessaire à la satisfaction de leurs besoins élémentaires, en raison notamment de l'insuffisance de leurs ressources ou de leur condition de vie.

Face à la détresse financière de certains ménages, la transition énergétique doit être sociale et solidaire. Pour réussir, il est nécessaire de mobiliser tous les acteurs de cette mutation par des actions de prévention, par des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements. Combattre efficacement la précarité énergétique implique à la fois d'identifier les foyers concernés et de comprendre l'ensemble des mécanismes qui les conduisent dans cette situation. C'est à ces conditions que des actions ciblées et efficaces, aussi bien curatives que préventives, pourront être lancées et réussies.

Les inégalités se cumulent et s'accroissent pour un certain nombre d'individus, pour diverses raisons. La plupart des préconisations qui tendent à identifier et à réduire les inégalités sociales et environnementales, nous agréent.

La relation entre l'environnemental et le social est à double sens : les inégalités sociales nourrissent les inégalités environnementales, comme ces dernières amplifient en retour les inégalités sociales. Et pourtant, les français s'éloignent des enjeux environnementaux alors qu'il s'agit de questions centrales de leur quotidien.

La responsabilité et la réparation environnementales posent question. Comment faire évoluer le droit, l'enrichir pour qu'il soit « juste » ? Quid de la reconnaissance du préjudice écologique « pur » assorti d'un principe de réparation ? Le dissensus, mis en avant dans l'avis, montre bien que la question n'est pas tranchée.

Quant au principe de précaution, le problème de son périmètre demeure. Ce principe ne doit pas être stérilisateur de progrès. Il faut reconnaître que toute expérimentation comporte des risques.

Enfin, il est important de souligner que les entreprises ou producteurs français, par un comportement vertueux vis-à-vis des normes contraignantes, sont le plus souvent victimes de distorsions de concurrence dues au dumping environnemental et social... dont le consommateur

final fait souvent les frais. Nous attendons de l'Europe qu'elle joue son rôle de contrôle face aux distorsions d'application des normes environnementales que par ailleurs, elle fixe.

Cet avis embrasse des pistes très larges, qu'il faut continuer à explorer. Le groupe des professions libérales l'a voté.

UNAF

L'avis recherche la voie pour donner sens au rapport Brudtland ou encore comment l'action publique avec toutes les parties prenantes pourrait permettre de retrouver ou faire émerger une harmonie sociale et environnementale. La tâche n'était pas aisée et l'avis parvient à tisser le lien pour lutter plus efficacement contre les difficultés cumulées des inégalités sociales et environnementales.

Sur l'ensemble des préconisations que le groupe de l'UNAF partage, il a souhaité mettre l'accent sur trois d'entre elles.

En premier lieu, la précarité énergétique est une question éminemment familiale. Rappelons que pour l'UNAF, la maîtrise des charges et la lutte contre la précarité énergétique font partie des dossiers prioritaires depuis plusieurs années, car plus de 5 millions de ménages ne peuvent plus payer leurs charges et souffrent de précarité énergétique avec des incidences graves sur leur santé et celles de leurs enfants. Dans cette approche, c'est la situation de chaque famille qui doit être prise en compte et ce quels que soient leur mode de chauffage et leur statut d'occupation de leur logement (locataire dans le parc public, privé, accédant à la propriété, propriétaire, copropriétaires, en milieu rural ou urbain), avec les mêmes logiques de prévention et d'accompagnement. Certes, les politiques de lutte contre la précarité énergétique ont un coût, mais l'inaction n'est pas non plus sans conséquence financière. La Fondation Abbé Pierre a clairement établi dans une étude rendue publique en décembre 2013 les effets de la précarité énergétique sur la santé des personnes.

Deuxièmement, l'avis pointe à juste titre les enjeux environnementaux au regard de la mobilité et ce d'autant plus que l'éloignement des lieux de résidence et des lieux de travail est maintenant une situation vécue par une grande majorité des familles. Les choix en matière d'urbanisme et de transports influent sur les mobilités et jouent ainsi un rôle considérable dans l'aménagement du territoire, et en conséquence dans l'accroissement ou la réduction des inégalités environnementales. Mais il est aussi vrai que l'aménagement du territoire doit également anticiper les questions de mobilité pour réduire les inégalités sociales et environnementales.

Enfin, l'avis note à juste titre les inégalités en termes d'accès aux services pour les familles vivant dans certains territoires ruraux et périurbains. L'enjeu, dans ce cadre, est de faire converger la lutte contre les inégalités sociales et environnementales dans l'objectif de l'amélioration de la qualité de vie de ces familles.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA salue le travail sur une thématique qui définit l'environnement comme l'ensemble des éléments naturels en relation avec l'humain et aborde la question des inégalités environnementales et sociales qui a tardé à faire l'objet d'un partage politique.

Cet avis pourrait contribuer, vu l'absence d'instruments d'évaluation de ce type d'inégalités, à la production de connaissances et à la construction d'actions collectives, au moment où la France

accueillera, cette année, la 21ème Conférence des Parties (COP 21). Jusqu'à preuve du contraire, nous serions tous affectés par les risques des dégradations environnementales tant au niveau de la pollution, de l'exposition aux nuisances, aux risques, avec leurs conséquences sur la santé, tout comme l'accès aux ressources environnementales. D'autant plus qu'il existe des différenciations sociales dans l'impact de ces dégradations.

Nous partageons le constat de l'existence d'une injustice environnementale due à une inégalité face aux conséquences de la dégradation de l'environnement qui génère des dommages subis par des populations humaines : tous les pays ainsi que toutes les populations ne sont pas à égalité face à cette dégradation. Celle-ci affecte en priorité les plus fragiles comme les pays du Sud et, au sein des pays du Nord, les personnes les plus défavorisées. Il est urgent pour l'UNSA de mettre en place une stratégie globale pour faire face à ces inégalités environnementales et sociales.

Nous partageons aussi l'approche de l'avis qui distingue les principaux types d'inégalités environnementales : inégalités d'exposition, inégalités d'accès aux aménités environnementales, inégalités distributives, inégalités participatives et inégalités d'impact. Cette approche permet de placer la question des inégalités environnementales et sociales au centre des attentes des politiques publiques, afin d'assurer l'avenir des générations présentes et futures. Politiques publiques qui doivent mettre en œuvre des mesures de prévention visant la réduction des sources des nuisances, la diminution de l'exposition des populations et la réduction des inégalités sociales.

Nous partageons également les propositions préconisées par l'avis pour répondre aux attentes et considérons qu'il y a urgence à ce que les politiques publiques soient plus volontaristes pour éviter que le progrès humain ne s'effectue au détriment de l'environnement et pour faire sauter le verrou qui lie l'accroissement des inégalités et les dégradations environnementales dans les territoires urbains, ruraux et Outre-mer.

Une véritable politique publique doit favoriser la Recherche/Développement et l'innovation dans des technologies respectueuses de l'environnement. Elle doit également mettre en place de l'accompagnement social dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et du transport et aider les pouvoirs publics locaux à améliorer leur environnement.

Cette politique doit être menée dans un cadre de référence défini par des normes internationales et européennes car les conséquences du dérèglement de l'environnement en France doivent se traiter à une échelle suffisamment globale.

Enfin, nous réaffirmons que l'information, la sensibilisation des habitants et l'éducation à l'environnement sont des leviers de prise de conscience citoyenne pour faire évoluer le comportement. Il nous paraît indispensable d'informer et de faire participer la population pour la sensibiliser aux enjeux majeurs de l'environnement. L'information ne peut passer que par des actions de communication avec une approche transversale en y associant les acteurs économiques et sociaux, notamment les partenaires associatifs et syndicaux. Il nous semble que l'implication des jeunes est un gage de réussite sur le long terme.

L'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Pierrette Crosemarie, rapporteure

Nombre de votants	169
Ont voté pour	160
Se sont abstenus	9

Ont voté :

<i>Agriculture</i>	Mmes Bernard, Bocquet, Bonneau, MM. Choix, Cochonneau, Ferey, Giroud, Mme Henry, MM. Pelhate, Pinta, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Bressy, Mme Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, M. Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Boutrand, MM. Duchemin, Gillier, Mme Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pichenot, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	MM. Artero, Dos Santos, Lamy.
<i>CFTC</i>	Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, Cru-Montblanc, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Geng, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Naton, Rabhi, Teskouk.
<i>Coopération</i>	MM. Argueyrolles, Lenancker, Mme Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Duprez, Frisch, MM. Gailly, Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme PrévotMadère, MM. Ridoret, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	M. Bonduelle, Mmes de Béthencourt, Denier Pasquier, MM. Genty, Guérin, Mmes Laplante, Mesquida, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Grignon, Janky, Omarjee, Osénat, Mme Romouli-Zouhair.

<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, MM. Corne, Delevoye, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Flessel-Colovic, MM. Fremont, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, M. Guirkinge, Mme Hezard, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Lucas, Martin, Mmes de Menthon, Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Ricard, MM. Richard, de Russé, Soubie, Terzian.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	M. Bérille.

Se sont abstenus : 9

<i>CGT-FO</i>	MM. Bellanca, Chorin, Mme Millan, M. Nedzynski, Mmes Nicoletta, Perrot, MM. Pihet, Porte, Veyrier.
---------------	--

Rapport

*Inégalités
environnementales
et sociales :
identifier les urgences,
créer des dynamiques*

présenté au nom de la section de l'environnement

par Mme Pierrette Crosemarie

Rapport

Introduction

Contribuer à un nouveau mode de développement pour pouvoir un jour équitablement et durablement « *partager la planète* » selon l'expression de Marie Duru-Bellat¹, en luttant contre les inégalités environnementales et les inégalités sociales, tel a été l'objectif poursuivi tout au long de ce travail du CESE. Un défi en hommage à l'un de nos collègues, Patrick Minder, parti trop tôt.

Le rapport a pour but de préciser quelques notions : que recouvrent les inégalités écologiques ? Comment la question des inégalités sociales s'articule-t-elle avec celle de l'environnement ? Pourquoi cette question devient-elle centrale aujourd'hui comme élément de sortie d'une crise systémique, dans la transformation du monde en cours ?

La saisine a été volontairement circonscrite au territoire métropolitain et aux Outre-mer. Loin cependant d'ignorer les dimensions européennes et internationales de ces questions, le parti pris a été de rechercher des éléments d'analyse pour formuler des propositions dans l'avis en direction des différents acteurs nationaux visant à produire autrement à partir de la conception du développement durable tel que l'a défini le rapport Brundtland en 1987 : un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. La notion de *sustainable development* a donné lieu à de multiples interprétations dont une représentation très largement admise dite des « trois piliers » : économique, social et environnemental avec, là encore, une diversité de contenus pour les différents pôles.

Ainsi, l'environnement peut recouvrir plusieurs conceptions selon Jacques Theys² :

- une conception objective : l'environnement est assimilé aux organismes vivants, milieux de vie, écosystèmes voire biosphère ;
- une conception subjective et anthropocentrique : l'environnement est un ensemble de relations entre les hommes et les milieux où ils vivent ;
- une conception techno-centrique : l'environnement est le produit d'une relation entre systèmes social et naturel.

Les choix de gestion ou de protection correspondent aux différentes conceptions de la nature et de la place de l'homme et de la société.

Pour la saisine, c'est la seconde conception qui sera privilégiée.

Comme le relève la revue d'histoire « *Vingtième siècle* »³, l'invention politique de l'environnement est jalonnée d'étapes. Le XIX^e siècle apparaît comme celui de l'invention culturelle de l'environnement avec le renouvellement des représentations de la nature et des représentations artistiques, la sensibilité aux paysages... Au cours du XX^e siècle, la question environnementale se structure en catégories d'action publique et politique.

1 Marie Duru-Bellat ; *Pour une planète équitable, l'urgence d'une justice globale* ; Seuil 2014.

2 Jacques Theys ; *L'environnement à la recherche d'une définition* ; IFEN 1993 ; du même auteur *Une innovation sous exploitée*, dans *Le développement soutenable, les termes du débat* ; Armand Colin, 2005.

3 Janvier-mars 2012, sous la direction de S. Frioux et V. Lemire.

Ainsi, les politiques des années 1960 et 1970 comportent deux dimensions principales, la protection de la nature et la lutte contre les nuisances. Elles s'appuient sur des textes législatifs ou réglementaires qui trouvent leur origine au siècle précédent et participent d'un mouvement d'ensemble.

En voici quelques exemples, pris aux États-Unis puis en France :

- le parc national de Yosemite est créé en 1864, celui de Yellowstone en 1872 ;
- la loi sur la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique date du 21 avril 1906 ;
- en 1917 une loi relative aux « établissements industriels, classés » modifie le décret de 1810 sur les « établissements dangereux, insalubres ou incommodes ».

Il convient de rappeler très brièvement que les notions d'environnement global, de géostratégie des ressources, de réflexion sur la biosphère ont été élaborées après la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de guerre froide. Le nouvel ordre international qui émerge à Stockholm en 1972 résulte de plusieurs dynamiques : les mouvements de décolonisation et l'affirmation du Tiers monde, porteurs d'exigence de développement ; une nouvelle expertise écologique cherchant à concilier besoins économiques de court terme et maintien à long terme de processus biologiques renouvelant les ressources ; la montée d'une dynamique environnementale dans la société.

Il faut en effet noter une multitude d'intervenants à des échelles qui vont du local au global en passant par les niveaux national et européen.

Certaines luttes demeurent emblématiques telle celle du Parc national de la Vanoise (1969-1971). À l'origine, un administrateur du parc publie dans un grand quotidien une tribune dénonçant les menaces pesant sur le parc. Des projets immobiliers supposent de réduire son emprise territoriale, alors que la loi du 22 juillet 1960 avait délimité dans le parc national une zone centrale dont l'intégrité devait être préservée.

Ce dossier rassembla les forces de différentes associations et acteurs environnementaux, ce qui contribua à l'émergence de la Fédération française des sociétés de protection de la nature (FFSPN), qui devint par la suite France Nature Environnement.

Au travers du cas exemplaire de la Vanoise, s'opère une appropriation large par les citoyens des questions de protection de la nature et d'aménagement du territoire.

Différentes catastrophes à la fin des années 1970 : Seveso, Amoco Cadiz, Three Miles Island... marquent l'opinion publique et sont à l'origine d'initiatives et d'actions des populations et des différents acteurs économiques. Différentes réglementations et législations en sont directement issues alors même que la vigilance sur les questions de sécurité et les risques d'accident est une préoccupation ancienne des salariés et des populations riveraines dans l'industrie.

Ainsi, l'accident industriel de Seveso en Italie en 1976 donnera lieu à un ensemble d'obligations : étude de danger, établissement d'un plan d'opérations interne, information des populations riveraines...

À la suite des problèmes de pollution soulevés devant le Conseil de l'Europe⁴, des membres du comité sur la santé publique et les affaires sociales du Parlement européen rédigent des rapports d'initiative pour appeler à une action des communautés européennes⁵. C'est dans ce contexte que la Commission européenne, qui a le pouvoir d'initiative, présente en 1971 une première communication sur la politique environnementale des communautés. L'eupéanisation des règles environnementales est engagée alors que ce domaine ne relève pas explicitement de la compétence communautaire. Mais les États membres acceptent ces mesures parce que les règles nationales risquent de provoquer des distorsions de concurrence au sein du marché commun.

Le programme d'action en matière d'environnement de 1973 contient des principes tel celui du « pollueur payeur » conçu au niveau international et défendu par l'Allemagne. Ce programme des communautés européennes s'inspire directement de la conférence des Nations Unies. Il met en avant l'amélioration de la qualité de vie, le besoin de concilier expansion économique et développement avec le maintien d'un équilibre écologique. Le principe de lois communautaires dans le domaine de l'environnement est donc posé dès les années 1970 avec l'inclusion dans le programme d'action de la mention que toute mesure doit être prise « *au niveau le plus approprié* ».

En France, comme le rapport le développera, une montée en puissance de l'action publique nationale et locale, avec un ministère dédié et une législation renouvelée (pour partie d'origine européenne), concrétisera ces principes d'action. Les pratiques de concertation avec les entreprises ne cesseront pas pour autant, mais feront une place aux acteurs associatifs.

Le rapport a choisi de présenter les termes du débat au travers d'un historique des grandes notions qui ont conduit à considérer comme légitimes les besoins de justice et d'égalité tant sociales qu'environnementales. Il explique ensuite pourquoi la problématique des inégalités environnementales et sociales est amenée à prendre de l'importance notamment parce qu'elle s'intègre dans celles, plus larges, du développement durable et d'une recherche d'un nouveau modèle de développement. Enfin, il s'efforce de décrire concrètement comment la société, du global au local, de l'international au national, en métropole et dans les Outre-mer, tente de mieux appréhender les mécanismes qui sont à l'origine des inégalités ainsi que les facteurs conduisant à leur articulation ou à leur cumul.

4 L'Union européenne est aujourd'hui un acteur majeur de la politique environnementale. L'évolution qui s'est opérée dans ce sens est retracée dans l'article de Jan-Henrik Meyer et Bruno Poncharal, *L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970*, publié dans la revue *Vingtième siècle, revue d'histoire* n° 113, 2012/1, Presses de Science Po.

5 *Lutte contre la pollution des eaux fluviales*, rapport de la commission sociale et santé, Parlement européen, 1967, *Lutte contre la pollution de l'air*, même commission du Parlement, 1967.

Inégalités environnementales et sociales : différences d'approches et de définitions

Le changement climatique, l'accès à la ressource en eau douce, le partage des richesses de la biodiversité, les conditions de vie, de travail, d'habitat, les problèmes de gestion des déchets, les pollutions, l'interdépendance des relations santé/environnement... sont potentiellement des facteurs d'inégalités mêlant causes et conséquences tant environnementales que sociales.

Regarder les perceptions et les mesures des inégalités environnementales et sociales, dans leurs espaces multidimensionnels, mérite un examen au travers des questions d'égalité, de justice et d'équité.

Aujourd'hui plus que jamais, notre société éprouve le besoin de s'interroger sur la nature du lien entre égalité, justice et démocratie. L'émergence du concept de « justice environnementale » est de ce point de vue significatif, bien qu'il soit apparu dans un espace et un contexte singuliers.

La notion d'inégalités environnementale est née, puis s'est développée de manière autonome, en référence à la justice environnementale et sans la renier.

Ces évolutions récentes ont rendu nécessaire un réexamen du périmètre des inégalités sociales, que les problèmes environnementaux ont d'autant moins éclipsées qu'ils contribuent à les aggraver.

De l'inégalité à l'injustice : rappels étymologiques et historiques

Selon l'Académie française, les deux termes « inégalité » (XIII^e siècle) et « égalité » (XV^e siècle) ont pour étymologie les termes latins *inaequalitas* et *aequalitas*. L'égalité désigne la qualité de ce qui est égal, soit en nombre, en quantité ou en dimension, soit en qualité, en valeur. En droit, l'égalité se définit comme le fait que la loi prévoit pour tous les membres d'une société les mêmes obligations et les mêmes droits civiques et juridiques : égalité devant la loi, égalité devant l'impôt, égalité politique. L'inégalité désigne le défaut d'égalité, l'état de ce qui est inégal, un complément en spécifiant le sens : inégalité d'âge, de mérites, des chances, des salaires... Au sens absolu, l'inégalité est la différence des conditions et des situations entre les hommes. Elle se matérialise de manières très diverses, par exemple sous formes d'inégalités de conditions sociales ou de situations au regard de l'environnement.

Le même dictionnaire désigne le mot latin *aequitas* signifiant « égalité, esprit de justice » comme la source du nom féminin « équité », entendue comme la « *disposition de l'esprit consistant à accorder à chacun ce qui lui est dû* ». L'équité apparaît alors comme la manière de résoudre les litiges qui consiste à reconnaître impartialement le droit de chacun, sans faire exception de personne et sans obéir à d'autres principes que ceux de la justice. On peut dire que « *si la justice relève de la loi, l'équité relève de l'éthique* ».

L'éthique est au cœur de l'équité. Elle constitue également l'une des dimensions de la justice - même si cette dernière revêt nécessairement une dimension formelle plus importante. La justice est ainsi définie comme le « *principe par lequel on reconnaît ce qui est juste et conforme au droit ; exigence morale qui fait que l'on rend à chacun ce qui lui appartient, que l'on respecte les droits d'autrui* ». La définition de l'injustice souligne encore plus nettement ces affinités : le dictionnaire de l'Académie la décrit comme un « *manque de justice* » ou un « *défaut d'équité* ».

On voit bien qu'équité et justice sont étroitement liées. M. Jean-Pierre Beurier a pu écrire à propos de l'équité⁶ : « *il s'agit de la réalisation suprême de la justice, d'un sentiment de justice qui ne s'appuie pas sur les seules règles légales (...). C'est elle qui conduit à une forme de solidarité humaine car elle incarne ce qui est juste en soi (...). Certes le principe a ses limites et (...) Prosper Weil a écrit : « l'équité dans le droit, oui ; l'équité à la place du droit, non. »*. Selon M. Weil, tantôt l'équité se situe à côté du droit, tantôt elle vient à la place du droit, tantôt enfin elle fait partie du droit tout en y occupant une place spécifique. En droit international par exemple, le juge peut être amené à rendre sa sentence en équité sans être lié par le droit en vigueur, mais seulement si les parties au litige l'autorisent expressément, ce qui conforte le rôle des acteurs.

Le droit international du développement est marqué⁷ par des revendications de justice, d'équité et de solidarité, en réaction aux limites évidentes de l'égalité formelle. En effet, les inégalités de développement révèlent de manière criante le fossé qui sépare l'égalité théorique des États sur le plan du droit des inégalités réelles dans tous les domaines du développement durable. De nombreuses déclarations ou résolutions d'organisations internationales font ainsi référence aux principes de solidarité et d'équité. Même si les engagements pris dans ces circonstances sont loin d'être mis en œuvre, les États en développement ont pu obtenir concrètement des régimes dérogatoires provisoires plus favorables, destinés à faciliter un rattrapage des conditions de développement.

L'équité joue par ailleurs un rôle fondamental en droit international de l'environnement⁸. Elle opère d'abord comme un principe d'allocation et de répartition des ressources naturelles, mais aussi de partage de leurs avantages. Elle est aussi utilisée comme un principe de répartition des charges et des coûts, qui peut de la sorte s'effectuer de manière différenciée. C'est en particulier le cas dans les négociations internationales sur le climat.

On reviendra plus loin sur l'influence que cette approche par l'équité exerce sur la notion de responsabilité et sur la perception de la justice environnementale.

Les inégalités ne procèdent que partiellement des différences. Les deux termes ne se confondent pas : les différences qui caractérisent les individus ne sont pas inégalitaires par nature et les inégalités n'en résultent pas nécessairement. Dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Jean-Jacques Rousseau pose le rapport entre les unes et les autres dans les termes suivants : « *Je conçois dans l'espèce humaine deux sortes d'inégalité : l'une, que j'appelle naturelle ou physique, parce qu'elle est établie par la nature, et qui consiste dans la différence d'âges, de la santé, des forces du corps et des qualités de l'esprit, ou de l'âme ; l'autre, qu'on peut appeler inégalité morale ou politique, parce qu'elle dépend d'une sorte*

⁶ Jean-Pierre Beurier, rapport de synthèse, dans *Équité et environnement, Quels modèles de justice environnementale ?* Agnès Michelot (sous la direction de) ; Édition Larcier, 2012.

⁷ Maljean-Dubois ; *Justice et société internationale : l'équité en droit international de l'environnement* ; dans *Équité et environnement, Quels modèles de justice environnementale ?*

⁸ Mme Maljean-Dubois, *ibid.*

de convention, et qu'elle est établie, ou du moins autorisée par le consentement des hommes. Celle-ci consiste dans les différents privilèges, dont quelques-uns jouissent, au préjudice des autres ; comme d'être plus riches, plus honorés, plus puissants qu'eux, ou même de s'en faire obéir. »

Il reste que des différences ont souvent été à l'origine des inégalités d'accès aux biens et services matériels et immatériels et qu'elles le sont encore pour partie aujourd'hui.

La distinction sexuelle fournit l'illustration la plus emblématique de ce processus. Cette différence biologique a servi de fondement à un ensemble d'inégalités entre hommes et femmes qui ont pris diverses formes suivant les époques et les civilisations, que l'anthropologue Françoise Héritier résume parfaitement dans l'expression « *valence différentielle des sexes* »⁹. Selon elle, « *Il n'y a pas d'exemple ethnologique de sociétés où les femmes occuperaient en tout domaine, y compris politique et religieux, la position dominante, ce qu'on a appelé le matriarcat* »¹⁰. Cette différenciation a sans nul doute conduit à la première et la plus durable des hiérarchies sociales. Elle s'est notamment traduite, pour les femmes, par un accès limité ou nul aux ressources politiques, économiques ou culturelles durant des siècles. En France, par exemple, le droit de vote ne leur a été reconnu qu'en 1944. La reconnaissance de certains droits économiques et sociaux par rapport aux ressources monétaires ou à l'emploi sera encore plus tardive. À cet égard, l'élévation importante de leur niveau de formation, l'affirmation de leur droit au travail et la progression de leur participation à la vie politique et publique en général, constituent des avancées majeures qui ont contribué à leur émancipation¹¹.

Selon Tocqueville, la société démocratique a pour première caractéristique l'égalité des conditions, garantie par l'absence de fondements juridiques aux distinctions sociales. Aux termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ces dernières « *ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». L'égalité devenant la norme, les situations sociales cessent d'être attachées aux individus. Elles sont donc susceptibles d'être constamment redistribuées : la mobilité sociale, ascendante ou descendante devient la règle. Dans cette dynamique, l'inégalité n'est plus définitive et contrainte comme dans l'Ancien régime et les sociétés ordonnées par le principe hiérarchique. Elle devient temporaire et « libre », lorsqu'elle résulte, par exemple, d'une relation contractuelle. Les situations dissymétriques qui peuvent en résulter ne retirent rien au fait que chaque membre d'une société démocratique est fondé à se sentir et se représenter comme l'égal de chacun des autres, « *cette majestueuse égalité devant la loi qui permet aux riches comme aux pauvres de dormir la nuit sous les ponts* »¹². Ce sentiment puissant irrigue la société en profondeur et modifie l'ensemble des relations entre les hommes.

L'idée d'une société où les obstacles juridiques et culturels aux changements de position sociale sont levés et où il appartient à chaque individu, en fonction de ses qualités et de ses mérites propres, de s'insérer et de s'élever dans la société, alimente l'aspiration à se différencier socialement et économiquement. Cette différenciation sociale, fondée en théorie sur le mérite, justifie les inégalités générées par le fonctionnement du système. Au

⁹ Audition du 26 février 2014 devant la délégation aux droits des femmes - CESE.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Voir à ce sujet « 1968-2008 : évolution et prospective de la situation des femmes dans la société française », Communication du Conseil économique, social et environnemental présentée au nom du Bureau par Mme Pierrette Crosemarie au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, janvier 2009.

¹² Anatole France ; *Le nouvel âge des inégalités* ; Seuil essais, 1996, Cité par Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon.

total, le caractère démocratique d'une société ne garantit pas une égale répartition des richesses : l'égalité civile peut coexister avec des inégalités économiques ou politiques.

Non étayées par les principes qui fondent et cimentent la société, les inégalités deviennent injustices. Elles se déploient particulièrement dans le champ social, aujourd'hui encore, et c'est là qu'elles sont le mieux reconnues et décrites. C'est dans le champ social également que la lutte contre les injustices a été engagée historiquement. Le champ environnemental n'a été identifié que beaucoup plus tardivement comme un espace favorable au déploiement de nouvelles formes d'inégalités, susceptibles de générer des injustices. C'est en invoquant les principes de justice que les États-Unis ont parmi les premiers cherché à mettre en œuvre le concept de justice environnementale.

La justice environnementale, une histoire américaine

Bien que l'histoire de la justice environnementale ne soit pas spécifiquement américaine, c'est aux États-Unis qu'a été mis en évidence un lien entre la localisation de sites ou d'activités polluantes et l'appartenance des populations environnantes à une catégorie ethnique ou sociale déterminée ; c'est aux États-Unis que la justice environnementale a émergé en tant que discipline académique dans de grandes universités¹³. Les développements qui suivent sont pour partie très spécifiques à ce pays.

Une émergence contemporaine de la lutte pour les droits civiques

Le combat pour la justice environnementale aux USA remonterait aux années 1960 lorsque des ouvriers agricoles de Californie conduits par un syndicaliste, César Chavez, dénoncèrent dans le cadre de leur lutte pour les droits sociaux les effets sur la santé des travailleurs de l'usage massif de pesticides par les producteurs de raisin. La lutte contre les pesticides connut un grand retentissement grâce à la parution en 1962 du *best-seller* de la biologiste Rachel Carson, *Silent spring* (« Printemps silencieux »), dénonçant principalement les effets toxiques du dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT). Elle favorisa le développement de campagnes locales puis nationales en vue de son interdiction, effective aux États-Unis au début des années 1970.

Les chercheurs retiennent que c'est au cours des années 1970-1980 que sont apparus aux États-Unis des mouvements de protestation contre des atteintes à l'environnement mettant en cause la santé humaine, impliquant souvent les communautés noires, indiennes ou hispaniques, suivis de procès médiatisés.

Parmi les événements emblématiques de cet aspect de l'histoire américaine de la justice, il est souvent fait référence au mouvement de protestation d'habitants « *pauvres, ruraux et surtout noirs* »¹⁴ d'un comté de Caroline du Nord, *Warren County*, mobilisés, en 1982,

¹³ Laura Westra ; *Environmental justice : a complex global issue* ; dans *Équité et environnement, Quels modèles de justice environnementale ?* Agnès Michelot (sous la direction de) ; Édition Larcier, 2012.

¹⁴ « *Poor, rural and overwhelmingly black* », *The environmental justice movement*, site du *Natural resources defense council*.

au côté de militants des droits civiques, contre une décision d'enfouissement de déchets pollués par des PCB. Ces protestations - et les arrestations qui ont suivi - ont amplifié la mobilisation et servi d'exemple à d'autres actions dans des situations semblables. Des églises se sont jointes à ces mouvements et ont conduit par la suite leurs propres études¹⁵, faisant apparaître des inégalités de traitement entre groupes de population et mettant en lumière des « discriminations environnementales ».

La justice environnementale s'est développée dans ce contexte particulier. Selon Éloi Laurent, elle vise « à la fois les inégalités dans l'exposition aux risques environnementaux (pollutions, déchets, inondations) et la mise à l'écart des minorités raciales, en particulier des Africains-Américains, des Hispaniques et des Indiens, dans la conception et la mise en œuvre des politiques environnementales »¹⁶.

La prise en compte de la justice environnementale par l'administration fédérale

La mobilisation autour d'inégalités d'exposition aux risques industriels a permis à des mouvements très différents, associations de défense de l'environnement et associations en faveur des droits civiques notamment, de fédérer leurs actions autour d'enjeux raciaux, sociaux et environnementaux communs, suscitant en réponse l'institutionnalisation progressive de la justice environnementale par le gouvernement américain. Cette institutionnalisation a « abouti à l'introduction de réglementations fédérales, et à l'obligation de prendre en compte la justice environnementale au sein des activités de l'Environmental Protection Agency (EPA) »¹⁷.

L'EPA, créée en 1970 sous le Président Nixon, a entamé en 1990¹⁸ des discussions avec le *Congressional black caucus* (Caucus noir du Congrès), rassemblant les élus Afro-Américains, ainsi qu'avec des représentants de la société civile, sur la base des travaux mettant en lumière l'existence de risques environnementaux plus élevés pour les minorités et les populations à faible revenu. Elles ont abouti à la création d'un groupe de travail sur l'équité environnementale, qui a proposé et obtenu la création d'un bureau ou département (« office ») de l'équité environnementale, institué au sein de l'EPA. Ce bureau est devenu en 1994 le bureau de la justice environnementale.

La même année, grâce à la signature par le Président Clinton d'un *executive order* sur la mise en œuvre de la justice environnementale, les États-Unis « franchissent un pas décisif vers une formalisation de cette notion et sa diffusion dans les instances de politique publique de l'État fédéral ». Il est enjoint à chacune des agences fédérales de développer des stratégies de justice environnementale pour traiter « les effets environnementaux de ses programmes, politiques et activités ou ceux affectant de manière disproportionnée et néfaste la santé humaine des minorités et des groupes à faible revenu sur le territoire américain »¹⁹. La même décision crée un groupe de travail de nature interministérielle (*interagency working group*

¹⁵ David Blanchon, Sophie Moreau, Yvette Veyret ; *Comprendre et connaître la justice environnementale* ; Annales de géographie n° 665-666, Justice spatiale, 2009.

¹⁶ Éloi Laurent ; *Écologie et inégalités* ; Revue de l'OFCE n° 109, avril 2009.

¹⁷ Annales de géographie, Ibid.

¹⁸ Site internet de l'EPA, « *Environmental Justice* » et « *News Releases* ».

¹⁹ Éloi Laurent, revue de l'OFCE n° 109, *ibid*.

on *environmental justice*) regroupant onze départements ministériels ou agences et des bureaux de la Maison Blanche.

L'EPA a par ailleurs mis en place un réseau de coordonnateurs régionaux sur ce thème, chacun d'entre eux jouant le rôle de « point focal » pour l'organisation. En 1995, elle a publié sa stratégie pour une Justice environnementale (*Environmental justice strategy*). Elle effectue des contrôles des pollutions, adopte ou fait adopter des mesures pour les prévenir et soutient des projets sur le territoire. Les poursuites qu'elle engage à l'encontre des pollueurs ont abouti en 2013 à 5,6 milliards de dollars d'amendes ou de condamnations civiles²⁰.

En pratique, l'EPA a défini pour le territoire américain des zones potentiellement préoccupantes pour la justice environnementale (*Areas with potential environmental justice concerns*). Dans ces zones, des indicateurs relatifs à la santé (cancers, surmortalité infantile, asthme, saturnisme...), aux actions de l'EPA en matière de contrôle de l'environnement (qualité de l'air, de l'eau...), à la démographie (minorités raciales, personnes âgées, niveaux de revenus...) et aux conditions de l'environnement (sites dangereux, émissions d'effluents toxiques, lieux de stockages de déchets...) sont cartographiés et recoupés à différentes échelles. Il s'agit par ce moyen d'identifier les espaces où une communauté ou un groupe vulnérable signalé par les indicateurs démographiques est susceptible d'être discriminé au regard de l'un ou de plusieurs des autres indicateurs. « *Un inventaire devrait normalement être fait sur tout le territoire des États-Unis, mais en pratique, selon l'EPA, les études sont menées à partir des points potentiels de pollution existants. Dans les faits, l'EPA s'assure simplement qu'une source de pollution n'a pas d'effets environnementaux négatifs disproportionnés sur une population définie comme vulnérable*²¹. » De plus, la justice environnementale telle qu'elle est envisagée par l'EPA ne prend en compte ni l'accès aux biens environnementaux, ni l'utilisation de l'espace, ni l'usage qui est fait des ressources. Il est à noter que le renoncement définitif à tout recours juridique par voie contractuelle, moyennant une compensation financière, est largement utilisé aux États-Unis.

Éléments de définition opérationnelle de la justice environnementale dans le contexte américain

L'agence en donne la définition suivante : « *la justice environnementale consiste en un traitement équitable et une implication significative de toutes les personnes, sans distinction de race, de couleur, d'origine nationale ou de revenu dans la définition, la mise en œuvre et l'application des lois, des réglementations et des politiques environnementales.* »

Par « *traitement équitable* », on entend qu'aucun groupe de personnes ne devrait supporter une part disproportionnée des conséquences environnementales négatives résultant de politiques ou d'opérations gouvernementales, industrielles et commerciales.

Par « *implication significative* », on entend que :

- les personnes ont la possibilité de participer aux décisions relatives aux activités susceptibles d'affecter leur environnement et/ou la santé ;
- les contributions du public peuvent influencer sur les décisions réglementaires ;

²⁰ Voir le site de l'*Environmental Protection Agency* : <http://www.epa.gov/>

²¹ David Blanchon, Sophie Moreau, Yvette Veyret, *op. cit.*

- les préoccupations des personnes sont prises en considération dans le processus de prise de décision ;
- les décideurs recherchent et facilitent la participation de toutes celles qui pourraient être affectées.

Comme le soulignent M. Blanchon, Mmes Moreau et Veyret,²² « *La justice environnementale naît donc dans un cadre géographique bien particulier, aux États-Unis, pays... dont la société inégalitaire est marquée par une forte ségrégation socio-spatiale* ». Les discriminations environnementales infligées à des individus ou à des groupes d'individus doivent être combattues au même titre que les discriminations raciales, spatiales, ou socioéconomiques. Les actions menées ne sont pas destinées à corriger des inégalités qui résulteraient des lois du marché, mais à remédier à des situations d'injustice, en particulier lorsque les décisions prises font supporter les risques environnementaux aux communautés les plus défavorisées.

La question de la proportionnalité, déjà évoquée concernant l'action de l'EPA, est centrale : les dommages subis ou potentiels ne doivent pas être disproportionnés par rapport à ceux auxquels sont exposées les autres catégories de populations.

La justice environnementale américaine met l'accent sur « *la dimension raciale des discriminations et de l'exclusion du processus décisionnel dont souffrent les minorités ethniques* ». « *Seules les minorités raciales sont reconnues comme des groupes par la loi fédérale américaine, pas les catégories sociales. La «race» constitue donc le socle de l'action en justice sur la question environnementale car le niveau de revenu ne peut pas en être un motif²³* ».

Débats sur les modèles de justice de la justice environnementale et ses difficultés de mise en œuvre

La justice environnementale ne s'est pas imposée comme une dimension à prendre en compte dans les politiques publiques sans de vifs débats : « *il est possible, en effet, que les inégalités environnementales ne soient pas des injustices environnementales : elles résulteraient simplement du libre fonctionnement du marché* »... Une injustice légitime, inversement, une action politique en vue de la corriger. « *Savoir si les minorités raciales ou sociales aux États-Unis et ailleurs sont 'venues' aux déchets toxiques ou si les déchets toxiques sont «venus» à elles, est une question d'importance²⁴* ».

Les détracteurs de la notion ont ainsi fait valoir que le choix d'un lieu d'habitation résulte d'un libre choix individuel : si le constat de l'existence ou de l'éventualité d'une nuisance a un effet dissuasif sur les ménages riches, ce même constat a un impact sur le marché, et donc sur les prix. Il crée de ce point de vue strictement économique un « *avantage* » au profit des ménages plus pauvres - ce que la commission des comptes de l'environnement appelle « *une rente foncière dégressive* ». On parle aussi de dilemme de l'antériorité : est-ce l'atteinte à l'environnement qui favorise l'installation des personnes les plus pauvres et chasse les plus riches ou la présence d'une zone de pauvreté qui facilite l'installation d'activités ou d'équipements polluants ?

²² Article des annales de géographie, *ibid*.

²³ Éloi Laurent ; *Pour une justice environnementale européenne, le cas de la précarité énergétique* ; revue de l'OFCE, n°120, 2011.

²⁴ Éloi Laurent, *Social-écologie*, déjà cité.

Deux dimensions théoriques de la justice sont prises en compte, toujours selon Éloi Laurent²⁵, par la justice environnementale ainsi mise en œuvre aux États-Unis :

- la justice distributive, dont l'objectif est de déterminer comment les biens, les maux et les nuisances sont répartis entre les groupes, et si cette répartition est équitable ;
- la justice procédurale, qui cherche à garantir le caractère équitable de l'accès au processus de décision en matière de politique environnementale.

La commission des comptes et de l'économie de l'environnement a souligné l'importance de ce dernier aspect de la justice environnementale dans un rapport²⁶ en précisant que la littérature américaine évoque à cet égard la notion de « *dotation en pouvoir politique* », « *conduisant des entreprises à implanter des installations polluantes dans des zones habitées par des populations disposant de peu de ressources politiques (sous forme d'actions collectives ou de pouvoir d'influence)*. Dès lors qu'une contestation juridique risque de susciter des coûts pour une entreprise, ce comportement relève en effet de la rationalité économique ».

La justice effective, troisième dimension de la justice selon E. Laurent, appelée aussi justice corrective²⁷ et qui envisage la question en termes de résultats de l'action publique - réduction ou compensation des nuisances et des impacts environnementaux - est en revanche peu présente dans l'acception officielle américaine, alors que cette dimension était présente chez les premiers promoteurs de la justice environnementale. Ceux-ci soutenaient même que l'action des pouvoirs publics devait avoir pour objectif de garantir un niveau d'exposition aux nuisances environnementales égal pour tous.

Les travaux empiriques tiennent cependant compte pour la plupart de « *l'hypothèse dite de régressivité de la distribution de la qualité environnementale, hypothèse qui exprime que les ménages à faible revenu sont davantage exposés, sur leurs lieux de résidence, à des risques environnementaux que les ménages plus aisés*²⁸ ». Dans ces cas de régressivité de la distribution environnementale, au nom notamment de l'équité un certain interventionnisme public doit être envisagé.

Toutes ces questions ne peuvent évidemment être tranchées sur le plan pratique qu'à l'aide d'études et d'indicateurs. Aux États-Unis, certaines études ont ainsi fait apparaître que l'appartenance à une minorité ethnique et la faiblesse des revenus sont des facteurs mutuellement aggravants des injustices environnementales, d'autres que le facteur racial joue un rôle autonome, l'inégalité face aux risques entre communautés restant proportionnellement le même quel que soit le niveau de revenus.

Plus généralement, les travaux américains sur le sujet combinent des approches théoriques portant sur les inégales distributions de la qualité environnementale dans la population à des études locales analysant, au moyen d'enquêtes, quelles populations résident au voisinage de sources de pollutions.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Marc-Antoine Kleinpeter (coordonnateur), Commission des comptes et de l'économie de l'environnement ; *Aspects sociaux des politiques environnementales* ; La Documentation française, 2008.

²⁷ Cyrille Harpet ; *Quelle idée de justice sociale en santé environnementale ?* ; Rapport *Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé*, janvier 2014.

²⁸ Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, déjà cité.

Diffusion de la justice environnementale en europe et dans le monde en référence au modèle américain

On retrouve les préoccupations de justice environnementale dans d'autres pays de culture anglo-saxonne, comme au Royaume-Uni, mais aussi aux Pays-Bas. Des stratégies et rapports officiels font clairement référence à la justice environnementale, ou à l'injustice environnementale, dans la détermination des priorités.

Des études réalisées au Royaume-Uni ont fait apparaître que les sites industriels soumis au système national de contrôle des pollutions sont en très grande majorité situés sur le territoire de communes où les revenus moyens sont les plus faibles. Cette situation se confirme dans la distribution des expositions quels que soient les facteurs considérés : proximité des sites par rapport aux populations, pluralité d'installations polluantes, catégories d'activités concernées...

Les différences d'approche sont cependant importantes avec les États-Unis : la question raciale est accessoire, les vulnérabilités environnementales des groupes sociaux sont mises en avant selon une répartition riches/pauvres, et la question est reformulée en termes d'inégalités environnementales. *« Alors que les aspects procédural et distributif de la justice sont bien distingués dans les deux cas, les Européens mettent l'accent sur les conditions sociales qui produisent les injustices environnementales²⁹ ».*

Ces marques d'intérêt isolées n'ont pas eu de conséquences au sein des institutions de l'Union européenne : comme le souligne d'ailleurs M. Ludwig Kramer, *« le terme « justice environnementale » ne se trouve pas dans la législation européenne »³⁰* et la Cour de justice de l'Union n'en a jamais, semble-t-il, fait usage. Selon le même auteur, le droit européen n'exprime cette préoccupation qu'au travers d'exigences d'ordre général comme l'obligation de respecter une certaine distance entre les sites de mise en décharge des déchets et les habitations et voies ou plans d'eau (directive déchets de 1999). L'application de nombreuses directives environnementales aux seules installations dépassant une certaine taille permet toutefois d'affranchir de nombreuses entreprises du respect de ces obligations.

La législation européenne de l'environnement ignore les minorités, qu'il s'agisse de groupes ethniques ou de groupes de population à revenu modeste : elle ne se préoccupe pas *« de l'impact différencié de la législation sur la population affectée³¹ »*. Les études sur l'état de l'environnement dans les quartiers ou régions où les résidents appartiennent en majorité aux groupes précités font défaut au niveau européen. M. Kramer relève à titre d'exemple que la communication de la commission sur « environnement et santé » de 2004 ne *« contient pas non plus d'indication quelconque sur la justice environnementale ou l'équité environnementale »*. L'auteur conclut que *« la politique et la législation européenne de l'environnement sont « mainstream » et ne s'intéressent pas aux problèmes environnementaux des minorités ou de leur charge environnementale disproportionnée »*.

En complément, le même auteur s'est livré à un travail de recherche sur l'application du principe d'équité dans le droit de l'UE et sa mise en œuvre par la Cour de justice. Dans les

²⁹ Éloi Laurent, *Pour une justice environnementale européenne*, déjà cité.

³⁰ Ludwig Kramer ; *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne* ; dans *Équité et environnement, quels modèles de justice environnementale ?* Agnès Michelot (sous la direction de) ; Édition Larcier, 2012.

³¹ M. Ludwig Kramer, *ibid.*

traités, comme dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le mot « équité » n'apparaît pas, même si l'adjectif « équitable » ou l'adverbe « équitablement » y figurent. Toutefois, les textes semblent donner à ces termes - la version anglaise utilisant le mot « *fair* » - la fonction d'indiquer que les intérêts divergents en cause doivent être examinés de manière balancée, et non d'assurer une décision juste dans les cas individuels.

Au total, conclut M. Kramer, « *les questions de justice environnementale qui visent à éviter que certains groupes de la population supportent une charge environnementale disproportionnée n'ont pas encore été examinées par l'Union européenne.* »

Ailleurs dans le monde, le courant de pensée de la justice environnementale est également représenté dans un certain nombre de pays en développement, par exemple en Afrique du Sud, en Inde, au Brésil, sociétés qui restent fortement inégalitaires. Leur histoire est en outre marquée par des luttes politiques fortes et l'action des minorités. Dans ces pays, par rapport aux États-Unis, le champ de la justice environnementale s'élargit « *à l'accès aux ressources (eau, terre, ressources forestières...) envisagées comme fondement économique mais aussi comme valeurs culturelles et identitaires. Ce groupe réagit à l'accaparement d'un espace sur lequel il se reconnaît des droits et s'oppose à l'intervention d'acteurs extérieurs à la société locale*³² ».

Les inégalités environnementales dans le contexte français

Bien que l'objet d'étude - la répartition entre les ménages de la qualité environnementale - soit le même qu'aux États-Unis, l'approche française s'est constituée de manière différente, à partir de réflexions formulées dès la fin des années 1970 dans un contexte marqué par l'émergence de la préoccupation écologique. Le sommet de Stockholm en 1972, le rapport Brundtland, la consécration du développement durable dans la déclaration de Rio en 1992, constituent la toile de fond internationale de ces réflexions et évolutions hexagonales. On rappellera ici que plusieurs des principes inscrits dans la déclaration de Rio arrivent fortement et solennellement les questions sociales aux questions environnementales :

- les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable ;
- le développement doit satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures ;
- la protection de l'environnement fait partie intégrante du processus de développement ;
- l'élimination de la pauvreté est une condition indispensable du développement durable.

32 David Blanchon, Sophie Moreau, Yvette Veyret, *op. cit.*

Inégalités écologiques, inégalités environnementales : deux approches pour un même objet d'étude ?

Une entrée historique par les inégalités écologiques

La première notion importante à évoquer est celle d'inégalités écologiques. Elle s'est imposée, dans le cadre international, aux sommets de Rio et de Johannesburg, « *au sens particulier d'inégalités d'accès, à l'échelle planétaire, aux ressources naturelles (eau, air, sol, énergie) et au développement*³³ ». Le groupe de travail sur « inégalités sociales, inégalités écologiques » constitué par les acteurs français du développement durable pour préparer le sommet de Johannesburg a d'ailleurs relevé 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 par une altération du potentiel de développement au sens plein du terme* ».

La stratégie nationale de développement durable 2003-2008 a utilisé l'expression. L'axe 2 intitulé « territoires » s'est ainsi donné trois objectifs parmi lesquels celui de « *mieux connaître et réduire les inégalités écologiques et sociales* ». Dans la stratégie, la lutte concerne principalement les phénomènes de ségrégation spatiale, qui résultent du cumul des inégalités économiques, écologiques et sociales, auxquelles s'ajoutent des disparités culturelles.

La deuxième notion est celle d'inégalités environnementales. Dans le cinquième rapport du ministère sur la SNDD (2008) par exemple, les termes sont employés : les tableaux de suivi (résultant de l'actualisation de la SNDD en 2006) donnent comme engagés l'objectif global de « *réduire les inégalités sociales et environnementales des territoires* » et son sous-objectif « *mieux connaître les inégalités écologiques et sociales* ».

Un concept critiqué pour sa complexité

La question de savoir quelle expression, d'inégalités environnementales ou d'inégalités écologiques, devait être retenue, ou s'il convenait d'employer indifféremment l'une ou l'autre s'agissant de la conduite de politiques publiques, s'est donc trouvée posée dès cette période.

Le rapport conjoint IGE-CGPC de 2005 affirme ainsi que le « *terme 'inégalités' accolé à 'écologiques' ne produit guère de sens* ».

Pour certains chercheurs, comme Cyria Emelianoff³⁴ en 2006, les deux expressions doivent recevoir un sens très différent. Les inégalités écologiques renvoient selon elle non seulement à des nuisances subies, à l'exposition aux risques, à l'inégalité d'accès aux ressources et aux aménités, mais aussi au fait d'être soi-même cause de pollutions ou d'atteintes à l'environnement. Elles comprennent donc ce que l'on peut appeler l'inégale distribution « *de droits à polluer* » : « *nous serions inégaux sur un plan écologique par les impacts* ».

³³ Wanda Diebolt, Annick Helias, Dominique Bidou, Georges Crepey ; *Les inégalités écologiques en milieu urbain* ; rapport conjoint Inspection générale de l'environnement - CGPC, avril 2005.

³⁴ Cyria Emelianoff ; *Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ?* ; Université du Maine, ESO n° 25, décembre 2006.

que nous subissons et ceux que nous générons, soit, pour le dire de manière simplifiée... par la taille de notre empreinte écologique ».

En 2007, deux chercheurs soulignent encore l'absence de clarification du « sens de «inégalités écologiques» qui oscille entre «injustices environnementales» et «inégalités territoriales de développement durable»³⁵. Éloi Laurent le qualifie de «sémantiquement problématique»³⁶ en 2009 mais d'autres auteurs utilisent sans distinction l'une ou l'autre expression...

Une entrée par la notion d'inégalités environnementales, plus adaptée au contexte français

Guillaume Faburel s'est efforcé en 2010 de réaliser un travail de clarification³⁷ qui permet de privilégier l'usage d'une seule des deux expressions à des fins opérationnelles.

Il commence par rappeler que la justice environnementale, au sens américain, constitue une approche de l'environnement à l'échelle infranationale, et surtout locale, au travers de l'équité « *entre mondes individuels* ».

Les inégalités écologiques recouvrent selon lui une approche « *bien plus macro-spatiale, donc macro-économique et macrosociale, particulièrement centrée sur les relations entre Nord et Sud* ». Les impacts étudiés sont ceux du développement économique classique, du réchauffement climatique, des catastrophes « naturelles » et des modes de vie sur les populations pauvres et les sociétés (accès à l'eau potable, désertification, biodiversité...). Au total, cette approche des inégalités refléterait une vision plus centrée sur les modes de vie que sur la justice redistributive, traduisant « *l'ambition de tendre rapidement vers une action publique plus refondatrice que simplement corrective* », et serait « *bien plus porteuse(s) de volontés de changement politique* ».

En revanche, l'acceptation d'inégalités environnementales rend compte selon lui d'une réflexion et d'une évolution françaises centrées sur les territoires. Ni vraiment infranationale, ni surtout micro-locale ou macro-spatiale, « *elle développe une entrée d'abord méso-spatiale : agglomérations, espaces régionaux...* ». Plutôt que de parler d'inégalités environnementales et/ou écologiques, comme le font certains chercheurs comme Lydie Laigle, Guillaume Faburel propose de s'en tenir à l'expression « inégalités environnementales ». Elle permet en effet de recentrer la problématique sur l'amélioration de l'environnement au travers :

- de la capacité donnée aux acteurs locaux à changer leur environnement par l'amélioration de sa qualité, de manière démocratique, plutôt qu'à en changer par la mobilité ;
- de la capacité des territoires à faire face aux situations de vulnérabilité et améliorer la situation de leurs populations.

³⁵ Edwin Zaccai, Evelynne Lemercier, Gérard Guillaumin ; *Regards croisés du MEDDE et du PUCA sur l'état des recherches françaises en matière d'inégalités écologiques* ; Développement durable et territoires, revue.org, 2007.

³⁶ Revue de LOFCE n° 9, 2009, déjà cité.

³⁷ Guillaume Faburel ; *Débats sur les inégalités environnementales : une autre approche de l'environnement urbain* ; www.justice spatiale/spatial justice jssj.org, octobre 2010.

On peut ajouter, pour reprendre des propos tenus par Guillaume Faburel en audition, qu'elle prend en compte la volonté « *de considérer l'environnement comme le nouveau champ d'appartenance et de reconnaissance des individus et de la construction de leur propre identité* ».

L'expression d'inégalités environnementales est d'ailleurs bien acceptée en France : elle a en effet, comme l'indique Cyria Emelianoff³⁸, le sens « *d'une disparité qui ne serait pas forcément corrélée à une inégalité sociale et ne témoignerait pas a priori d'une injustice ou de discriminations entre groupes humains* ». Elle exprime en outre clairement l'idée « *que les populations ou les groupes sociaux ne sont pas égaux face aux pollutions, aux nuisances et aux risques environnementaux, pas plus qu'ils n'ont un accès égal aux ressources et aux aménités environnementales* ».

Autonomie et contenu de la notion d'inégalités environnementales

Autonomie des inégalités environnementales par rapport aux inégalités sociales

Le choix de la terminologie - les inégalités environnementales - est inséparable de la réflexion sur la définition de leur périmètre et leur contenu. Sont-elles réellement autonomes par rapport aux inégalités sociales ? Cette question est soulevée par de nombreux auteurs. Éloi Laurent³⁹ explique ainsi la difficulté rencontrée : à l'échelle planétaire, il existe entre pays des écarts de situations très sensibles sur le plan environnemental, tenant aux ressources naturelles, au climat, à la géographie, qui peuvent constituer d'ailleurs des avantages décisifs dans la compétition internationale. À l'échelle d'un pays, les choix résidentiels individuels dépendent très fortement du niveau de revenu, de sorte que l'environnement peut apparaître comme un problème secondaire, qu'il soit subi ou choisi. « *C'est ainsi qu'inégalités sociales et environnementales peuvent se cumuler et même se confondre*. » On peut donc se demander si les inégalités environnementales ne sont pas une forme singulière, particulièrement identifiable en milieu urbain, d'inégalités sociales.

En résumé, sont-elles un sujet spécifique, ou faut-il « *simplement les considérer comme une variable nouvelle dans la problématique, « plus stabilisée », des inégalités sociales ?* »⁴⁰ Comment « *démêler l'écheveau des inégalités sociales et spatiales pour isoler les inégalités proprement environnementales ?* »⁴¹

Différents travaux les ont mises en évidence. Par exemple, en examinant des données relatives aux ZUS fournies par la délégation interministérielle à la ville et à l'observatoire des ZUS, on constatera que les deux tiers de la population française totale exposée au risque industriel (risque SEVESO) demeurent dans ces zones. Près de la moitié d'entre elles sont concernées par un « point noir bruit » et pour la région Île-de-France ce taux approche 70 %. Autre exemple, des études menées dans le Nord-Pas-de-Calais ont conclu à l'existence d'inégalités environnementales importantes, au sens où des risques environnementaux se retrouvent concentrés, avec de possibles effets cumulatifs, dans des territoires où résident

³⁸ Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? déjà cité.

³⁹ Écologie et inégalités, déjà cité.

⁴⁰ Guillaume Faburel, article cité, Revue.org, 2008.

⁴¹ Éloi Laurent, Social-Écologie.

des populations socialement défavorisées. Enfin, certains territoires ultramarins comme la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane cumulent à la fois des risques « naturels » (volcans, séismes, cyclones...), des situations environnementales dégradées (qualité de l'eau, pollution à la chlordécone...) et des infrastructures insuffisantes (traitement de l'eau, des déchets...), le tout dans un contexte social difficile.

On voit bien, en fonction des thématiques abordées, que certaines inégalités peuvent spontanément être appelées « environnementales » et qu'elles peuvent non seulement se cumuler mais aussi rétroagir avec des inégalités sociales.

Ce constat étant posé, peuvent-elles agir seules ? Certaines inégalités existent-elles indépendamment de toute cause sociale ? Et si oui, est-il concevable qu'elles se perpétuent sans conséquences sociales, même de long terme, même transgénérationnelles ? Inversement, existe-t-il aujourd'hui, compte tenu de ce qui a été rappelé plus haut sur les liens que le développement durable met en évidence entre exigences sociales et exigences environnementales du développement, des inégalités sociales sans causes ni conséquences environnementales ? Il est probable que le réchauffement climatique, pour partie déjà inscrit dans le climat futur, balaiera ces débats théoriques, si notre inaction conduit aux sommets redoutés.

En attendant, on voit bien que des inégalités qui auraient été décrites il y a une trentaine d'années comme des inégalités sociales présentent aujourd'hui une forte connotation environnementale, en particulier celles qui concernent l'habitat, l'urbanisme ou les transports. Des inégalités environnementales, en particulier les inégalités d'exposition aux risques dits « naturels » et aux nuisances, ou certaines inégalités d'accès aux aménités que fournit la nature, présentent quant à elles de fortes caractéristiques sociales, surtout lorsqu'elles affectent des groupes sociaux qui n'ont ni les moyens ni la capacité d'influence suffisante pour faire évoluer positivement leur environnement, ou pour le quitter.

En fonction des lieux, des circonstances, des conséquences de court, moyen ou long terme, une inégalité mesurée peut donc échapper à son cadre d'origine et nécessiter, loin de tout a priori, une spécification qui tienne compte de la mixité environnementale et sociale de sa composition.

Variabilité du contenu et du périmètre des inégalités environnementales

Le premier travail sur ce thème a été réalisé en 2004 au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) par Lydie Laigle et Viola Oehler. Leur analyse des inégalités environnementales - encore appelées écologiques, conformément au texte de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) - a largement nourri le rapport conjoint IGE-CGPC de 2005 sur la pertinence du concept en milieu urbain et sur son intérêt pour les politiques publiques.

Le rapport du CSTB développe quatre approches des inégalités environnementales.

Il s'agit tout d'abord d'inégalités entre territoires qui résultent, comme les inégalités entre États, des ressources naturelles et du climat. Ces inégalités sont également des inégalités produites par l'histoire, en particulier l'histoire urbaine. Elles se mesurent, sur le plan statistique, en comparant la répartition spatiale des groupes sociaux et les disparités relatives à la qualité du cadre de vie sur un territoire. Cela inclut les espaces verts, la pollution, l'exposition au risque mais aussi l'offre de services publics.

Il s'agit ensuite d'inégalités d'accès à l'urbanité, l'urbanité ayant pour le CSTB le sens d'aménités urbaines, ce qui renvoie pour les auteurs du rapport à l'inégalité d'accès à tous les services qui contribuent à la qualité de vie dans un territoire. La première dimension à prendre en considération dans la mesure des inégalités d'accès est l'offre de biens, incluant non seulement les espaces publics ou les espaces verts mais aussi le logement, et l'offre de services (transports, équipements...). La deuxième est celle des conditions d'accès à cette offre, comprenant les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics mais aussi les éléments sociaux et culturels qui la freinent ou la favorisent.

Il s'agit aussi d'inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques issus pour partie de l'histoire industrielle des territoires. Elles sont plus faciles à cerner dans la mesure où un certain nombre d'outils cartographiques et de données techniques existent déjà dans des domaines comme la pollution de l'eau, de l'air, du sol, le bruit etc. Il en existe également pour les principaux risques. Ces inégalités doivent elles aussi pouvoir être mesurées en termes de perception de leur exposition au risque par les différents groupes sociaux ainsi que d'accès à l'information.

Enfin, il s'agit d'inégalités d'accès dans la capacité d'action - capacité à se mobiliser, à revendiquer, à participer...

Le rapport IGE-CGPC souligne l'intérêt de cette approche du CSTB. Il relève, bien que cela ne figure pas dans sa mission, que les problématiques sont en grande partie similaires en milieu rural, comme l'exposition aux risques ou aux nuisances, mais qu'elles présentent également des dimensions spécifiques, notamment en matière d'accès aux services. Surtout, le rapport constate que la définition de l'environnement retenue par le CSTB et appliquée à la forme urbaine conduit à inclure dans le champ des inégalités environnementales tout ce qui relève du fonctionnement d'une ville et du « cadre de vie » au sens le plus large - urbanisme, services, ressources...

Le périmètre proposé par le CSTB étant jugé trop large par les quatre auteurs du rapport, ceux-ci décident de restreindre les inégalités environnementales en milieu urbain à l'accès aux ressources naturelles, à la nature et aux services publics associés ; à l'exposition aux risques « naturels », technologiques, aux pollutions et nuisances ; enfin à la plus ou moins grande intégration des préoccupations environnementales dans les politiques urbaines (formes urbaines, modes de transport...). Ils justifient leur choix comme étant un choix fonctionnel correspondant au champ d'activité du ministère de l'Écologie.

Un périmètre des inégalités environnementales qui anticipe sur les défis à venir

Le choix effectué par la mission du ministère de l'Écologie a le mérite de la clarté et de la cohérence avec le champ d'intervention ministériel de l'époque. Il laisse cependant de côté les inégalités relatives à la capacité des acteurs à agir pour modifier leur environnement ou à leur pouvoir d'influence sur les impacts environnementaux des projets. Il est également, en conformité avec la commande ministérielle, focalisé sur l'espace urbain, où se concentrent aujourd'hui il est vrai 85 % de la population française⁴². Il laisse donc de côté les espaces ruraux et l'Outre-mer.

⁴² France, une société urbaine ; Jacques Lévy, article du rapport *Vers l'égalité des territoires*, dirigé par Éloi Laurent, 2013.

Il paraît nécessaire d'intégrer dans le champ du présent rapport ces dimensions complémentaires. La notion même d'inégalités environnementales doit en effet être suffisamment souple, dynamique et inclusive pour permettre de mesurer et de répondre aux défis environnementaux déjà présents ou à venir. Les impacts des changements climatiques, comme des destructions de la biodiversité et des écosystèmes, ont et auront de lourdes conséquences sociales et environnementales. L'adaptation aux changements climatiques, les efforts à accomplir pour atténuer le réchauffement d'origine anthropique, risquent de toucher des populations qui sont dans des situations d'inégalité ou de précarité sociales et qui risquent par conséquent de voir celles-ci s'aggraver. Les questions de participation au débat, d'expression démocratique et plus généralement de capacité à influencer sur la décision ne peuvent être laissées de côté.

Selon Éloi Laurent⁴³, on peut distinguer quatre types d'inégalités environnementales :

- les inégalités d'exposition et d'accès : il s'agit d'inégalités négatives, comme le fait d'être exposé à des vulnérabilités, des risques, des nuisances ou des impacts environnementaux ; ou d'inégalités positives, comme l'accès à des aménités environnementales. En mesurant l'inégale répartition de la qualité environnementale entre individus et groupes sociaux, il est possible de traiter également les éventuels effets cumulatifs et rétroactions entre inégalités, et les relations d'interdépendance entre inégalités sociales et inégalités environnementales ;
- les inégalités distributives des politiques environnementales : sont traitées sous ce rapport les effets des politiques environnementales en fonction des catégories sociales, par exemple des mesures fiscales, des impôts ou taxes ;
- les inégalités d'impact environnemental : leur mesure sert à déterminer l'impact des différentes catégories sociales ; elle rejoint celle de l'empreinte écologique des groupes sociaux, évoquée plus haut ;
- les inégalités de participation aux politiques publiques : elles concernent à la fois l'effectivité du droit d'accès aux informations environnementales et la capacité de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement.

La suite des travaux s'appuiera sur cette définition des différents types d'inégalités environnementales. La question des inégalités d'impact environnemental, qui considère la plus ou moins grande capacité des individus ou groupes à être à l'origine de pollutions ou à préempter des « droits à polluer » ne sera cependant pas traitée de manière approfondie, en raison des difficultés méthodologiques et des réserves qu'elle soulève.

⁴³ Social-Écologie.

Des inégalités sociales multiples et interdépendantes

Dans le domaine social comme dans le domaine environnemental, les ressources inégalement détenues ou accessibles peuvent être de nature très différente et concerner les champs les plus divers de la société. Ainsi les inégalités sociales sont-elles le plus souvent plurielles, croisées et cumulatives. Elles constituent un enchevêtrement qui ne forme pas système, mais dans lequel elles se créent parfois les unes les autres et se renforcent.

Les travaux du Conseil national de l'information statistiques (CNIS) ont permis d'établir une liste d'une cinquantaine d'indicateurs complétant ceux retenus par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). Ils sont de nature monétaire ou non monétaire. Les premiers renseignent principalement sur les revenus patrimoniaux et salariaux, les seconds sur l'emploi, l'éducation, le logement et la santé. D'autres dimensions de vie économique et sociale sont également envisagées : la consommation, la culture, la participation à la vie politique, la justice...

En dépit de cette diversité, la monétarisation quasi générale des richesses matérielles et immatérielles disponibles, qu'elles soient ou non produites par l'homme, conduit à accorder une place de première importance aux inégalités monétaires. Celles considérées comme non monétaires procèdent d'ailleurs pour partie des premières. Le logement, par exemple, par le coût qu'il représente pour les ménages (remboursement d'emprunt, loyer, charges, fiscalité locale, équipement...) et indépendamment de sa nature, creuse des inégalités dont l'origine est bien financière.

C'est pour dépasser cette difficulté relative que nous emprunterons ici les termes d'une décomposition élaborée par l'OCDE à partir de la notion de bien-être individuel. Ce nouveau cadre conceptuel, bâti autour de onze dimensions, permet d'éviter le classement entre indicateurs monétaires et non monétaires. Cette approche, qui a été présentée à la section par Mme Elena Tosetto⁴⁴, permet elle aussi de mettre en évidence de grandes disparités entre les différents groupes sociaux au travers de l'examen des conditions de vie matérielle et de la qualité de vie. Les premières sont déterminées par le revenu, le patrimoine, le salaire, l'emploi et le logement ; la qualité de vie, elle, dépend en particulier de la santé, de l'éducation et des compétences, des liens sociaux, de l'engagement civique et de la gouvernance. D'autres indicateurs sont volontairement ignorés⁴⁵, soit parce que les liens qui les unissent à la problématique des inégalités environnementales et sociales sont trop ténus, soit parce qu'ils font l'objet de développements spécifiques dans le présent document, ceux qui suivent dressant un panorama très général des facteurs d'inégalités sociales.

Les plus marquants des travaux récents sur la justice sociale, en particulier ceux d'Amartya Sen, insistent avant tout sur la « capacité » des personnes à maîtriser leur destin, d'où la nécessité de donner à chacun les moyens de choisir ce qu'il souhaite vivre. À cette aune, les plus démunis sont ceux qui non seulement sont financièrement pauvres, mais encore soumis à l'autorité d'autrui, relégués dans des territoires inappropriés, exclus du jeu social, dans l'incapacité d'élaborer des projets... *A contrario*, les plus privilégiés sont ceux qui

⁴⁴ Mme Elena Tosetto, statisticienne, division du bien-être et du progrès à l'OCDE, auditionnée par la section de l'environnement le 2 avril 2014.

⁴⁵ Sécurité personnelle, équilibre vie privée-vie professionnelle, bien-être subjectif, qualité de l'environnement.

disposent d'une grande aisance financière, exercent des fonctions d'autorité, jouissent d'une entière liberté de mouvement, sont intégrés dans un jeu de relations sociales multiples et d'une sécurité leur permettant de se projeter dans un avenir immédiat ou plus lointain⁴⁶.

Élargir le champ des inégalités sociales au-delà du seul critère des revenus, même de façon partielle et nécessairement sommaire, permet de se rapprocher d'une vision des inégalités de « capital humain » et d'envisager des corrélations avec des thématiques aussi fondamentales que la santé, les loisirs, l'accès aux biens publics locaux... autant d'éléments qui concourent à l'autonomie, au même titre que les revenus ou le logement.

Par ailleurs, passer en revue toute une batterie d'inégalités permet de disposer d'outils mobilisables pour expliquer tout ou partie des inégalités environnementales telles qu'elles viennent d'être définies. Les inégalités d'exposition ou d'accès dépendent en effet en partie de la capacité de chacun à échapper aux premières et bénéficier des secondes. Le caractère plus ou moins socialement régressif des politiques environnementales à dimension financière ou fiscale est directement lié au degré d'inégalité dans la société. Enfin, la participation aux politiques publiques résulte en majeure partie du niveau d'instruction, lui-même souvent corrélé au statut social, voire au niveau de revenu des individus.

À titre d'exemple, les contraintes financières qui pèsent sur la capacité à se loger conduisent les plus démunis à demeurer dans les logements de mauvaise qualité, souvent éloignés de leur lieu de travail, dans des zones dépourvues de transports collectifs et, parfois, particulièrement exposées aux nuisances. En retour, leurs charges de chauffage, de transport, voire les frais de santé quand le logement est malsain, grèvent leur budget et alimentent leur pauvreté, celle-là même qui les avait contraints à s'éloigner, contribuant ainsi à la périurbanisation, et au mitage des territoires.

Si nous sommes entrés dans l'anthropocène, c'est bien la reconnaissance que les questions écologiques et sociales, au sens le plus large du terme, sont aujourd'hui indissolublement liées. Nos sociétés seront plus résilientes et plus justes si elles sont plus soutenables, c'est-à-dire capables de produire du bien-être économique sans léser les générations futures ni consommer le capital de l'humanité, en particulier le capital naturel. Elles seront donc plus durables si elles sont plus justes. Plus les inégalités seront prégnantes, plus il sera difficile de s'en détacher et de se projeter dans une perspective de développement humain durable, intégrant la préoccupation environnementale. La lutte contre les inégalités sociales va donc de pair avec un développement moins destructeur pour l'environnement et, partant, la réduction des inégalités environnementales.

Avant de revenir sur ce sujet, il importe donc de dessiner à grands traits un tableau des inégalités sociales. Elles sont différentes d'un pays à l'autre et au sein de chacun d'eux mais, compte tenu du champ de la saisine, les développements qui suivent n'en traiteront que dans le cadre national.

⁴⁶ Dans une vidéo diffusée à l'occasion du colloque « Vivre ensemble, entre richesse et pauvreté », qui s'est déroulé au CESE le 2 décembre 2013, Amartya Sen a insisté sur ces éléments.

Les conditions de vie matérielle⁴⁷

Déterminées principalement par le revenu, les conditions de vie dépendent aussi étroitement des deux facteurs clés de l'intégration sociale que sont l'emploi et le logement.

Une évolution contrastée des inégalités de revenus

Au cours de la majeure partie du XX^e siècle les inégalités de revenus ont diminué dans un grand nombre de pays développés, essentiellement en raison des deux conflits mondiaux, de la grande dépression consécutive à l'effondrement boursier de 1929 et de la fiscalité sur le revenu, qui ont détruit une grande partie du patrimoine privé. En France, celui-ci représentait six à sept fois le revenu national avant la Grande Guerre. Il n'équivalait plus qu'à deux ou trois années du revenu national en 1950. Cet effondrement constitue la cause principale de la réduction des inégalités de revenus car, sur la même période, les inégalités salariales sont restées stables. Une imposition sur le revenu fortement progressive mise en place dans les années d'après-guerre a par ailleurs empêché la reconstitution des patrimoines les plus importants.

Depuis une trentaine d'années les inégalités économiques ont en revanche recommencé à augmenter sous les effets conjugués de la montée du chômage, d'une précarisation croissante de l'emploi, d'un écart grandissant entre revenus salariaux résultant pour l'essentiel de l'augmentation des très hautes rémunérations - Thomas Piketty observe d'ailleurs que *« l'inégalité réelle des revenus du travail a augmenté dans tous les pays occidentaux depuis les années 1970 »*⁴⁸ - et d'une progression forte, rapide et mécaniquement inégalitaire des patrimoines et des revenus qui en sont tirés grâce à un rendement du capital supérieur au taux de croissance.

Une appréciation circonstanciée sur les inégalités peut être apportée par un aperçu sur la composition du revenu disponible selon le niveau de vie des ménages français⁴⁹.

□ Une structuration du revenu disponible qui varie suivant son montant

Des écarts sensibles sont constatés dans la structure des revenus de la population suivant la position occupée sur l'échelle desdits revenus (voir annexe n° 1). Ainsi, en 2011, les deux principales composantes des revenus des ménages appartenant au premier décile sont les revenus d'activité, à hauteur de 40,8 %, et les prestations sociales⁵⁰, qui représentent 42,3 %.

Entre 2009 et 2011, on a enregistré une hausse de trois points des prestations sociales et une baisse concomitante de la part des revenus avant transferts pour les ménages situés dans le bas de la distribution. Il s'agit de la seule évolution marquante de la structuration des revenus relevée par l'INSEE sur la période.

⁴⁷ Terminologie de l'OCDE.

⁴⁸ Thomas Piketty ; *L'économie des inégalités* ; La découverte, 2007.

⁴⁹ Selon l'INSEE, « le revenu disponible des ménages se compose des revenus d'activité (salaires, revenus des indépendants) y compris les allocations chômage, des revenus du patrimoine, des pensions de retraite, des prestations sociales et de la prime pour l'emploi. La majeure partie des impôts directs en est déduite. »

⁵⁰ Les prestations sociales sont réparties en parts à peu près équitables entre prestations familiales, aides au logement et minima sociaux.

Du deuxième au septième décile, la part des salaires devient majoritaire et s'élève régulièrement, tandis que celle des prestations diminue. Ces parts sont respectivement de 51,0 % et 21,9 % pour les ménages dont le revenu est compris entre le premier et le deuxième décile et de 79,8 % et 2,8 % pour ceux dont le revenu est situé entre le sixième et le septième décile.

Au-delà de ce seuil, les niveaux de salaire continuent d'augmenter, mais leur part diminue dans le revenu des ménages du fait de la part croissante des revenus des travailleurs indépendants et des revenus du patrimoine. Au même titre que les ménages appartenant au premier décile, mais pour des raisons évidemment différentes, le groupe des 10 % des ménages les plus aisés se distingue de l'ensemble des autres, y compris de ceux qui le précèdent immédiatement. L'activité professionnelle génère 77,3 % de leur revenu disponible, ce qui s'explique par le fait que le poids des revenus d'activité d'indépendants (principalement ceux des chefs d'entreprise et des professions libérales) y est sensiblement plus élevé ; ils constituent 18,3 % du montant total du revenu de cette tranche. Le montant net des revenus du patrimoine en représente 26,6 %.

Sur un plan général, on observe que depuis 2004 le niveau de vie des personnes les plus modestes a cessé de progresser au même rythme qu'auparavant. Il a même commencé à régresser à partir de 2008, soit un an avant celui du niveau de vie médian. Dans le même temps, le revenu des plus aisés a continué d'augmenter. Le rapport entre la masse des niveaux de vie détenue par les 20 % de la population les plus aisés et celles détenues par les 20 % les plus modestes est ainsi passé de 5,6 en 2004 à 6,3 en 2011. Les inégalités aux deux extrêmes de la distribution des revenus augmentent donc continûment et se sont accusées sous l'effet de la crise.

En 2011, le revenu moyen annuel des ménages du premier décile était de 9 480 €, celui des ménages appartenant au dixième décile, de 99 750 €. L'INSEE note que « *par rapport à 2010, le revenu disponible médian a diminué de 0,7 % en euros constants* »⁵¹. Il avait déjà baissé de 0,9 % entre 2009 et 2010, repassant ainsi en-dessous du niveau de 2008. L'INSEE relevait alors : « *La baisse des revenus disponibles concerne les sept premiers déciles. La valeur du revenu disponible au-delà duquel se situent les 10 % les plus aisés augmente de 1,6 % alors que celle en deçà duquel se situent les 10 % les plus modestes diminue de 2,3 %.* »⁵². Pour la période 2010-2011, l'institut précise que la diminution du revenu disponible des ménages « *concerne tous les déciles en-dessous du sixième et est comprise entre 0,2 % et 0,9 % selon le décile. La valeur du revenu disponible au-delà duquel se situent les 10 % les plus aisés augmente de 1,0 %.* » Les indicateurs d'inégalités sont donc orientés à la hausse en 2011 comme en 2010. L'indice de Gini, qui mesure le degré d'inégalité d'une distribution pour une population donnée⁵³, se situait autour de 0,334 de 2000 à 2003. Il a dépassé 0,34 à partir de 2006 et atteint 0,362 en 2011.

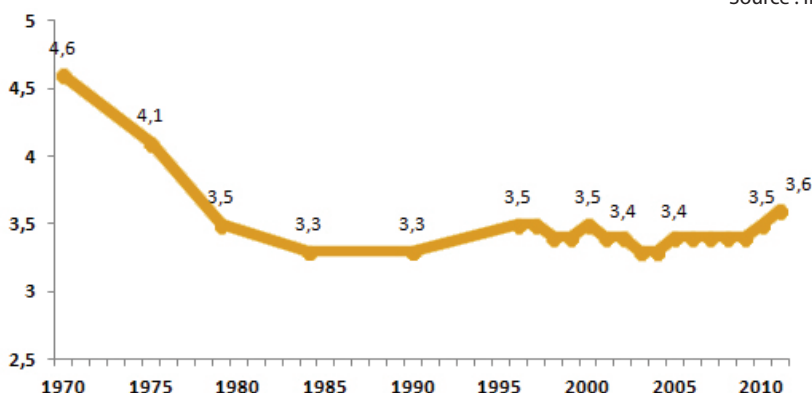
⁵¹ INSEE : *op. cit.*

⁵² *Idem.*

⁵³ Cet indice varie entre 0 (tout le monde a le même revenu) et 1 (une personne a tout le revenu). Les indices mentionnés ici concernent les revenus et non le niveau de vie.

Graphique 1 : Évolution de l'indice de Gini
Rapport entre le niveau de vie min. de 10 % les plus riches
et max de 10 % les plus pauvres

Source : INSEE.



□ Une pauvreté qui a cessé de régresser

Le taux de pauvreté en conditions de vie, qui mesure l'absence ou la difficulté d'accès à des biens ou des consommations d'usage ordinaire, après avoir régressé au début des années 2000, s'est pratiquement stabilisé depuis 2006-2007. Il a atteint un pic en 2010 (13,3 %) avant d'enregistrer un léger recul en 2012 pour s'établir à 11,9 % des ménages métropolitains. Ces privations matérielles dont souffrent 12 % à 13 % des ménages concernent plus de 40 % des chômeurs, dont la situation relative s'aggrave depuis une vingtaine d'années, et près de 30 % des familles monoparentales.

L'indicateur en conditions de vie correspond néanmoins à une approche différente de celui de pauvreté monétaire. Les populations identifiées par chacun d'eux ne se recoupent que partiellement. Il reste que la pauvreté en conditions de vie touche plus de 30 % des ménages appartenant au première quintile de niveau de vie contre 1,3 % de ceux appartenant au cinquième.

Dans les pays européens, la pauvreté monétaire est une mesure relative. Le seuil de pauvreté est égal à 60 % du niveau de vie médian. Dans son rapport 2013-2014, l'ONPES relève que le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire a augmenté à partir du milieu des années 2000, précisant ensuite : « *cette hausse s'est nettement accélérée depuis 2008 pour toucher plus de 8,7 millions de personnes en 2012 (soit 14,3 % de la population). Ceci témoigne d'un élargissement de la pauvreté à des publics jusqu'alors épargnés.* » Les chômeurs en sont les premières victimes (près de 40 % en 2011 contre 36,4 % en 2007), tandis que le taux de pauvreté de la population en emploi reste relativement stable, autour de 8 %. L'ONPES indique en outre que la pauvreté monétaire touche près d'un tiers des familles monoparentales (2,3 fois plus que l'ensemble de la population) et plus de 20 % des familles nombreuses. Elle affecte également près du quart des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans.

L'autre phénomène marquant de la période récente est l'intensification de la pauvreté. Depuis le début de la crise, le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian a en effet augmenté de manière importante relativement à l'accroissement

du nombre de personnes sous le seuil à 60 %. L'ONPES relève que l'intensité de la pauvreté⁵⁴ est passée de 18,2 % en 2007 à 19,1 % en 2011.

Plus de deux millions de personnes vivant au seuil de 40 % du niveau de vie médian (652 €/mois pour une personne seule), se retrouvent en situation de grande pauvreté. Ces situations, qui ont légèrement augmenté, se sont en outre aggravées. L'ONPES observe que cette double tendance se traduit notamment par un surendettement accentué (+ 23 % entre 2008 et 2011) et une augmentation du renoncement aux soins pour des raisons financières. La précarité énergétique, qui sera évoquée dans les développements consacrés au logement, se révèle également préoccupante.

Les inégalités de niveau de vie⁵⁵ par catégorie socioprofessionnelle

Les grands ensembles relativement homogènes que sont les catégories socioprofessionnelles⁵⁶ continuent de structurer fortement la société française. Elles ne correspondent pas aux catégories « défavorisées », « moyennes » et « supérieures » couramment utilisées, dans la presse notamment, mais, au regard des revenus, peuvent néanmoins se situer sur cet axe : ouvriers et employés se trouvent plutôt dans les catégories défavorisées et la partie inférieure des catégories moyennes, lesquelles sont principalement composées des professions intermédiaires et d'une partie des travailleurs indépendants. Ces derniers appartiennent également, comme les cadres et les professions intellectuelles supérieures, aux catégories privilégiées. Quant aux différences de niveau de vie, elles correspondent aux différences de niveaux de revenus d'activité et de patrimoines, pondérées par les transferts sociaux (allocations familiales, logement, minima sociaux) et les impôts directs⁵⁷. Ces facteurs sont plus ou moins prégnants en fonction de la Catégorie socioprofessionnelle (CSP) à laquelle on appartient.

Les revenus du patrimoine (12 % pour l'ensemble des ménages) sont relativement plus élevés pour les ménages dont la personne de référence est agriculteur, artisan, commerçant ou chef d'entreprise (27 %) et, dans une moindre mesure, pour ceux dont la personne de référence est retraitée (20 %).

Tous ménages confondus, les transferts sociaux représentent en moyenne 5 % du revenu disponible. Ils constituent cependant 28 % du revenu des ménages dont la personne de référence est sans activité, 10 % du revenu des ménages d'ouvriers ou d'employés et, à l'autre bout de l'éventail, 2 % du revenu des ménages dont la personne de référence appartient à la catégorie « cadres et professions intellectuelles supérieures ».

Enfin, les impôts directs représentent respectivement 23 % et 21 % du montant du revenu disponible des cadres ou et des agriculteurs, artisans, commerçants et chef

⁵⁴ Écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

⁵⁵ Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'Unités de consommation (UC). L'échelle de l'OCDE retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

⁵⁶ L'INSEE utilise désormais la dénomination « Professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) ».

⁵⁷ Il est à noter que ce mode de calcul adopté par l'INSEE ne prend pas en compte l'impôt général sur la consommation qu'est la TVA. Or, cette taxe directement facturée aux clients sur les biens qu'ils consomment ou les services qu'ils utilisent, est très régressive. La part du revenu des ménages modestes consacrée à la consommation est en effet particulièrement élevée, de sorte que la TVA pèse proportionnellement davantage dans leur budget que dans celui des ménages plus aisés.

d'entreprise, contre 16 % en moyenne pour l'ensemble des ménages. À ces inégalités peuvent s'ajouter des inégalités de statuts socioprofessionnels.

□ *Des catégories socioprofessionnelles qui demeurent structurantes, sans toutefois être homogènes*

Selon l'INSEE⁵⁸, les cadres et les personnes exerçant une profession intellectuelle supérieure disposent d'un niveau de vie⁵⁹ moyen deux fois plus élevé que celui des ouvriers ou des employés : 38 060 € par an contre 18 470 € et 20 100 € par an. De façon un peu plus explicite, on peut écrire que le niveau de vie, hors revenus du patrimoine, est d'un peu plus de 4 000 € par mois pour les professions libérales, aux alentours de 3 000 € pour les cadres supérieurs et entre 1 300 et 2 000 € pour les ouvriers et employés. Le niveau de vie mensuel moyen (professions intermédiaires des secteurs public et privé) se situe dans une fourchette allant de 1 980 € à 2 200 € par mois.

À la retraite, la hiérarchie des revenus se maintient : les anciens cadres supérieurs disposent en moyenne de 3 000 €/mois, les ouvriers de 1 450 €/mois. La pauvreté en termes de niveau de vie touche principalement les personnes sans activité professionnelle : 28 % d'entre elles sont pauvres, contre 14 % des ouvriers et 11,6 % des employés (voir annexe n° 2).

Ces inégalités globales se doublent de différences sensibles au sein de chacune des PCS. C'est chez les agriculteurs, artisans, commerçants et chefs d'entreprise qu'elles sont les plus marquées, avec un rapport interdécile (D9/D1) de 5,8 : 8 320 € par an pour les 10 % les plus modestes contre 48 450 € pour les 10 % les plus aisés⁶⁰. Le plus faible rapport interdécile est enregistré chez les ouvriers, employés et professions intermédiaires : entre 2,6 et 2,7⁶¹. En comparaison, le rapport interdécile est de 3,2 chez les cadres et professions intellectuelles supérieures, dont 88,9 % ont un niveau de vie supérieur à la médiane, avec une forte concentration au-delà du huitième décile (60,1 %).

□ *La crise a creusé les inégalités*

Si l'on considère le niveau de vie annuel après impôts, prestations sociales et inflation, toutes les catégories sociales gagnent davantage en 2011 qu'en 2000, mais les progressions sont différentes suivant les catégories socioprofessionnelles. Les gains moyens s'échelonnent de 707 € pour un employé, 1 600 € pour les professions intermédiaires et 2 019 € pour les ouvriers (essentiellement en raison de la revalorisation du Smic liée au passage aux 35 heures) à 3 520 € pour les cadres supérieurs. Le niveau de vie annuel moyen des individus a ainsi augmenté de 4 % à 12 % suivant les PCS (voir annexe n° 3).

Un examen de la courte période 2008-2011 pour les salariés⁶² permet de constater que les effets de la crise économique pèsent davantage sur les revenus modestes. Les employés et ouvriers ont vu leur niveau de vie baisser respectivement de 493 € et 231 €,

58 Données Insee ; DGFIP ; CNAF ; CCMSA, enquête revenus fiscaux et sociaux 2011, dans INSEE, *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2014*. Les chiffres les plus récents concernent l'année 2011.

59 Le niveau de vie désigne le revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation.

60 Ces catégories sont en effet surreprésentées aux extrémités de la distribution des niveaux de vie : 16,8 % des personnes en faisant partie disposent d'un niveau de vie inférieur au premier décile et 17,8 % d'un niveau de vie supérieur au dernier décile.

61 61,9 % des ouvriers ont un niveau de vie inférieur à la médiane.

62 Les revenus des non-salariés, hétérogènes et moins bien appréhendés que ceux des salariés, sont à considérer avec précaution. Notons toutefois que le niveau de vie des agriculteurs, artisans, commerçants et chefs d'entreprise a accusé une baisse de 800 € sur la période.

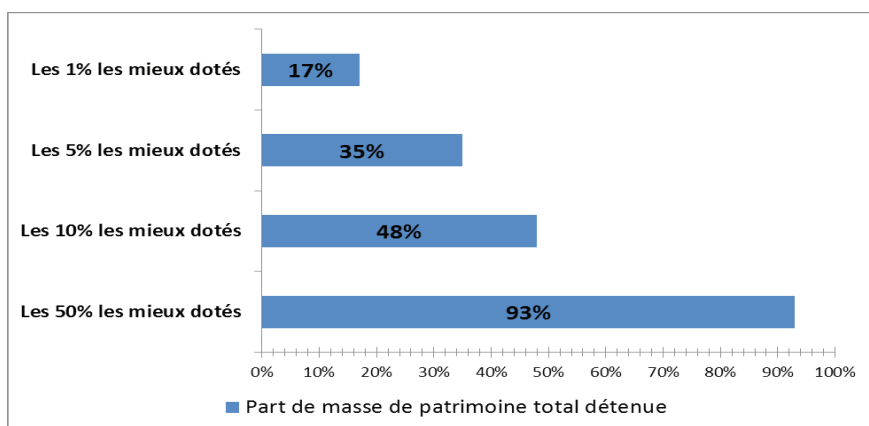
tandis que les cadres supérieurs ont vu le leur progresser de 1 030 €. Les écarts de niveau de vie s'accroissent donc à nouveau depuis 2008, notamment sous l'effet de la très forte dégradation de l'emploi peu qualifié.

Le patrimoine, nouveau moteur des inégalités sociales ?

□ Une distribution très inégalitaire qui se perpétue

Les inégalités de patrimoine sont beaucoup plus marquées que celles des revenus. La moitié des ménages concentre 93 % des avoirs, les 10 % les mieux dotés en détiennent collectivement 48 % et les 1 % les plus riches possèdent à eux seuls 17 % du patrimoine brut total (voir le graphique ci-après). À l'opposé, les 50 % des ménages les moins dotés détiennent 7 % de la masse totale du patrimoine brut et les 10 % les plus modestes 0,05 %.

Graphique 2 : Répartition de la masse totale de patrimoine brut entre les ménages



Lecture : début 2010, les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine détiennent 48 % de la masse totale de patrimoine, tandis que le reste des ménages détient 52 % de la masse totale.

Champ : ménages ordinaires résidant en France, y compris dans les DOM.

Source : INSEE, enquête Patrimoine 2009-2010.

Ces inégalités de patrimoine se reproduisent dans le temps : un tiers des héritages est inférieur à 8 000 € et 85 % à 100 000 €. La très grande majorité des héritages en ligne directe ne sont donc pas soumis à l'impôt. Les inégalités de niveau de vie résultant de ce paramètre se maintiennent donc d'une génération à l'autre, d'autant que dans les milieux les plus favorisés la succession se prépare à l'avance par le biais de donations.

En 2010, date de la dernière enquête Patrimoine de l'INSEE, le patrimoine brut des ménages était principalement constitué de biens immobiliers (62 %), financiers (20 %) et professionnels (14 %). La prédominance des biens immobiliers tient notamment au fait que 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale ou accédants à la propriété. Toutefois, seuls 22 % des ménages appartenant aux 50 % les moins bien dotés en patrimoine sont dans ce cas. Ce patrimoine a crû de 156 % entre 1998 et 2010, mouvement qui explique en grande partie l'augmentation de la concentration du patrimoine sur cette période.

Le patrimoine financier⁶³, qui a augmenté de 67 % entre 1998 et 2010, est détenu à 56 % par les 10 % de ménages les mieux dotés. Ces actifs ne représentent cependant qu'environ un quart de leur patrimoine alors qu'ils constituent l'essentiel des avoirs des ménages des trois premiers déciles, mais au travers de dépôts bancaires et de livrets d'épargne et défiscalisés à rendement nominal nul ou faible. Les actifs professionnels sont quant à eux très concentrés, car directement liés à l'activité d'indépendant d'un des membres du ménage. *« Seuls 16 % des ménages en détiennent et la moitié d'entre eux appartiennent aux deux derniers déciles de patrimoine brut. »*⁶⁴. Les ménages du dernier décile en détiennent 84 %.

□ Des écarts de patrimoine qui s'accroissent

En 2010⁶⁵, le patrimoine net moyen des ménages, c'est-à-dire le patrimoine brut auquel ont été retranchées les sommes restant dues au titre de leur endettement privé ou professionnel, s'élève à 229 300 €. La moitié des ménages dispose cependant d'un patrimoine inférieur à 113 500 €. Les 10 % les mieux dotés possèdent un patrimoine supérieur à 501 600 €, alors que celui des 10 % les moins bien dotés est inférieur à 1 600 €.

Si l'on s'en réfère aux enquêtes Patrimoine de l'INSEE, on constate que les inégalités de patrimoine brut n'ont cessé de s'accroître depuis la fin des années 1990. C'est ainsi que le rapport entre les patrimoines moyens du dernier et du premier décile, qui était de 1 632 en 1998, est passé à 2 135 en 2004 puis à 2 886 en 2010, soit une augmentation du différentiel de 77 % à méthodologie constante⁶⁶. L'indice de Gini a augmenté de 1,4 % sur la période 2004-2010. L'INSEE précise que *« ce creusement des inégalités observé sur l'ensemble de la population est amplifié parmi les ménages dont le patrimoine est supérieur au dernier décile. Ainsi, l'indice de Gini s'est accru de 13,9 % sur cette population. »*. Le revenu disponible conditionnant la capacité d'épargne, le patrimoine net croît avec celui-ci. Cela explique que le patrimoine moyen des ménages du premier quartile en termes de revenus est de 76 200 €, tandis que celui des 25 % de ménages disposant des revenus les plus importants s'élève à 509 400 €.

□ Une différenciation sociale marquée

Le patrimoine net varie également en fonction de la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance des ménages. Le patrimoine des ménages d'indépendants est en moyenne beaucoup plus élevé que celui du reste de la population. Cela tient en particulier à des logiques d'accumulation patrimoniale et des motifs d'épargne qui diffèrent fortement entre salariés et non-salariés. L'effort d'épargne destiné à financer des investissements professionnels est souvent important pour ces ménages dont l'activité professionnelle est la plupart du temps directement liée à l'acquisition de ces actifs, dont la valeur varie plus ou moins fortement dans le temps suivant leur nature, et dont ils se défont au moment du passage à la retraite. Le patrimoine professionnel représente 57 % du patrimoine brut global des agriculteurs, 41 % de celui des artisans, commerçants et industriels et 20 % de celui des professions libérales.

⁶³ Selon les données 2013 de la Banque de France, il consiste en assurance-vie et fonds de pension (40 %), épargne bancaire (32 %), actions (19 %), titres d'OPCVM et titres de dette (2 %).

⁶⁴ Pierre Lamarche, Laurianne Salembrier, INSEE ; *Les revenus et le patrimoine des ménages* ; Édition 2012.

⁶⁵ Date de la dernière Enquête Patrimoine de l'INSEE.

⁶⁶ Pour répondre aux recommandations du CNIS, la méthode utilisée pour réaliser l'enquête Patrimoine de 2010 a été sensiblement modifiée par rapport à celle utilisée en 1998 et 2004. Devenues délicates, les comparaisons entre enquêtes restent cependant possibles.

L'épargne des ménages d'indépendants est par ailleurs dictée par le fait qu'ils sont exposés à de plus fortes fluctuations de revenus que les salariés et que leurs droits à la retraite sont plus restreints que ceux des bénéficiaires du régime général.

Si l'on prend pour base le patrimoine net afin de neutraliser la variable « endettement », il apparaît qu'un ménage d'agriculteur sur deux, dispose d'un patrimoine supérieur à 539 200 €, le patrimoine moyen se montant à 725 500 €. Le patrimoine médian des ménages dont la personne de référence appartient à la catégorie des professions libérales se situe à 482 600 € et le patrimoine moyen à 761 400 €, celui des artisans, commerçants et industriels respectivement à 266 800 et 550 800 €. Le patrimoine net des cadres s'élève quant à lui en moyenne à 337 400 €, la médiane s'établissant à 214 500 (voir annexe n° 4).

À l'autre bout de l'éventail (hors catégorie « autre inactif ») se trouvent les ménages d'employés et d'ouvriers non qualifiés, dont le patrimoine moyen est respectivement de 96 000 et 53 500 €, et le patrimoine médian de 21 700 et 5 500 €. Le patrimoine médian des cadres et des professions libérales est ainsi trente-neuf fois et quatre-vingt-huit fois supérieur à celui des ouvriers non qualifiés.

□ *Le retour du passé : la rémunération du patrimoine comme facteur d'inégalités*

Les revenus nets du patrimoine sont toujours inférieurs à 6 % du revenu disponible jusqu'au septième décile de niveau de vie. Ils se situent entre 6 % et 10 % jusqu'au neuvième décile, mais représentent 25 % pour les ménages situés au-dessus du dernier décile. Il s'agit le plus souvent de revenus financiers. À l'inverse de celui des ménages détenant un patrimoine modeste, le portefeuille des 10 % de ménages les mieux dotés est très diversifié (assurances-vie, valeurs mobilières...) et placés pour l'essentiel sur des supports non réglementés, plus volatils mais à plus fort rendement potentiel. Ils ont été en moyenne supérieurs aux rendements des actifs réglementés pour la période 2004-2010, ce qui a contribué à favoriser la croissance du patrimoine financier des ménages les mieux dotés. En 2013, le nombre de foyers fiscaux assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune a augmenté, passant de 290 065 à 312 406 (chiffres DGFIP). Le produit de cet impôt s'est élevé à 4,39 milliards d'euros, soit 100 millions de plus que les recettes attendues par les services du ministère des Finances.

Le constat dressé par Thomas Piketty dans son dernier ouvrage est que *« les patrimoines issus du passé se recapitalisent plus vite que le rythme de progression de la production et des revenus [et que] il suffit donc aux héritiers d'épargner une part limitée des revenus de leur capital pour que ce dernier s'accroisse plus vite que l'économie dans son ensemble. »*⁶⁷. Si cette tendance d'un rendement du capital supérieur au taux de croissance est exacte et se prolonge, les plus hauts patrimoines devraient continuer à croître plus fortement que les patrimoines moyens ou modestes, les inégalités continuant de se creuser mécaniquement, tant que la croissance oscillera entre 1 % et 2 %.

À cet égard les « Trente Glorieuses », avec un taux de croissance moyen supérieur à 5 %, une hausse annuelle des salaires du même ordre, un niveau de vie des 10 % des salariés les mieux payés plus élevé que celui des 10 % des héritiers les mieux dotés et les meilleurs salaires qui rapportent plus que les meilleurs rendements du capital font figure d'exception. Aujourd'hui, comme ce fut le cas jusqu'au début du XX^e siècle, celui qui n'a que son salaire pour vivre connaît une situation moins favorable que celui qui hérite. Ce renversement

⁶⁷ Thomas Piketty, *Le capital au XX^e siècle*, les éditions du Seuil, 2013.

qui a commencé de se produire dans les années quatre-vingt, avec un fort ralentissement de la croissance (2,2 % en moyenne dans les années quatre-vingt, 1,9 % dans la décennie suivante), conduit Thomas Piketty à considérer que la croissance contient en elle-même un mécanisme égalisateur. Son atonie fait à nouveau des écarts de patrimoine un moteur des inégalités sociales de revenus.

Des écarts de revenu salarial qui demeurent importants

Selon la définition de l'INSEE, le revenu salarial est composé de l'ensemble des salaires nets de toutes cotisations sociales perçus par une personne au cours d'une année. Mesuré à cette aune, l'écart entre salariés est important.

En 2011, les salariés ont perçu en moyenne 20 050 € de revenu salarial, mais cette moyenne recouvre des situations très hétérogènes. Un quart des salariés a perçu moins de 9 792 €, le revenu salarial moyen de ces travailleurs les moins bien payés s'établissant à 4 056 €. Il s'agit généralement des salariés ayant un emploi stable, mais avec un faible nombre d'heures de travail par jour, ou bien n'ayant été en emploi qu'une partie de l'année. Un deuxième quart de cette population a perçu un revenu salarial compris entre 9 792 et 17 951 € (la médiane) ; un troisième entre cette médiane et 25 237 €. Le revenu salarial des 25 % de salariés les mieux payés se situe au-delà de ce seuil. Il s'élève en moyenne à 40 350 €, soit dix fois plus que le revenu salarial moyen des 25 % de salariés les moins bien payés.

❑ Une structuration inégale par sexe, par âge et par catégorie sociale

Les caractéristiques des personnes diffèrent suivant la position qu'elles occupent dans l'échelle des revenus salariaux. Dans les deux premiers quartiles les femmes sont majoritaires (55 %), de même que les jeunes, qui représentent 60 % de la population salariée du premier quartile. Ces travailleurs appartiennent à 80 % à la catégorie des employés ou des ouvriers, dont le revenu salarial moyen en 2011 s'établissait respectivement à 13 610 et 15 060 €. Dans le troisième quartile, les hommes sont majoritaires (55 %). Employés, ouvriers et professions intermédiaires divisent grossièrement ce quartile. Enfin, la proportion d'hommes atteint 64 % dans le dernier quartile. Ils sont plus âgés que la moyenne (53 % ont 45 ans ou plus). Les salariés de ce dernier quartile sont majoritairement des cadres (49 %) et des professions intermédiaires (31 %). En 2011, le revenu salarial moyen de ces dernières s'élevait à 22 510 €, celui des cadres et chefs d'entreprises salariés à 39 290 €.

En 2011, les femmes perçoivent par ailleurs un revenu salarial inférieur de 24 % à celui des hommes. Les caractéristiques des personnes et des postes qu'elles occupent (surreprésentation des femmes dans les secteurs les moins rémunérateurs etc.) expliquent une partie de cet écart (14 % des 48 %). L'INSEE souligne qu'« *une fois prises en compte les caractéristiques observées de l'emploi et celles de la personne, 34 % de l'écart de revenu salarial total reste non expliqué* ». La discrimination salariale *stricto sensu* entre hommes et femmes réside dans ce pourcentage. Si les écarts de revenu entre eux ont régressé depuis 2008, cela résulte principalement de la crise, laquelle s'est traduite pour les hommes par une augmentation du chômage partiel et une forte chute des missions d'intérim.

De façon similaire, ce sont globalement des différences de même nature, c'est-à-dire un salaire horaire plus bas et une durée d'emploi sur l'année plus faible, qui pèsent sur le revenu salarial des plus jeunes. Les moins de vingt-cinq ans ont en effet un salaire moyen inférieur de 36 % à celui de l'ensemble des salariés et une durée d'emploi moyenne dans l'année inférieure de 40,3 % à celle de l'ensemble de la population (chiffres 2009).

□ Temps de travail et salaire horaire à l'origine des écarts salariaux

Selon l'INSEE, les disparités de revenu salarial s'expliquent pour 80 % par des disparités de durée d'emploi et pour 15 % par des disparités de salaire horaire. La durée d'emploi en Équivalent temps plein (EQTP) des salariés du premier quartile, par exemple, atteint environ un trimestre en moyenne sur l'année. Trois raisons principales sont à l'origine de cette situation : les entrées/sorties du marché du travail, les alternances activité/chômage et le travail à temps partiel. Les différences de quotité de temps de travail (temps plein ou temps partiel) et tout particulièrement les petits temps partiels, occupés à 60 % par des femmes, expliquent plus d'un tiers de l'écart de revenu salarial entre hommes et femmes. Plus globalement, les différences de durée d'emploi en EQTP sur l'année expliquent également 52 % de l'écart de revenu salarial suivant le sexe, les écarts de salaire horaire 48 %.

Les différences de durée d'emploi expliquent la quasi-intégralité des écarts de revenu salarial moyen entre salariés du premier et du deuxième quartile : la différence de salaire horaire est de 4 % mais celle de durée d'emploi sur l'année de 300 %.

À l'inverse, ce sont les différences de salaire horaire qui génèrent les écarts de revenu entre les salariés des troisième et quatrième quartiles. Les 25 % des salariés les mieux payés perçoivent en moyenne un salaire horaire près de deux fois plus élevé que ceux du troisième quartile : 3,2 fois le SMIC contre 1,7 fois.

□ Une réduction des écarts de revenus salariaux en panne

Le revenu salarial moyen a augmenté de 0,7 % en moyenne par an en euros constants entre 1995 et 2011 - il est passé de 17 980 à 20 050 €. Cette progression ayant été plus forte dans le premier quartile (+ 1,8 %) que dans les autres (+ 0,6 à + 0,9 suivant les cas), le rapport entre le revenu salarial moyen des 25 % de salariés les moins bien et les mieux payés est passé de 12 à 10. La baisse des disparités de revenu salarial depuis 1995 s'explique tout d'abord par un rapprochement des durées d'emploi en EQTP - elle a beaucoup plus augmenté dans les deux premiers quartiles que dans les suivants. Le rapport entre le salaire journalier en EQTP moyen des 25 % de salariés les mieux payés à l'heure et des 25 % les moins bien payés a lui aussi légèrement baissé jusqu'en 2007 (- 5 %). Depuis lors il reste globalement stable, tournant autour de 2,6.

En dépit du tassement des écarts sur la dernière période, l'éventail des revenus salariaux s'est ouvert. Cela s'explique par le fait que, durant cette même période, la part des 1 % de revenus salariaux les plus élevés dans la masse salariale totale est passée de 6,1 % (1995) à 6,8 % (2011). Alors que « *la distribution de revenu salarial au-dessus de la médiane jusqu'au 99e centile inclus ne s'est pas déformée* »⁶⁸, l'augmentation étant pour tous de 0,5 % par an en moyenne, le revenu salarial moyen dans le 1 % de salariés les mieux rémunérés a été de 1,4 % par an en moyenne. « *En 2011, les salariés du dernier centile ont perçu en moyenne 135 606 € de revenu salarial, soit 2,4 fois plus que le revenu salarial moyen des salariés du dernier décile et 7,6 fois plus que le revenu salarial médian.* »⁶⁹

Cette tendance à la baisse globale des disparités de revenu salarial, qu'accompagne une très forte augmentation des plus hauts salaires, marque une pause depuis 2007. Les effets de la crise et la politique des entreprises visant à « normaliser » les très hautes rémunérations participent de cette stabilisation.

⁶⁸ INSEE ; France, *Portrait social* ; Édition 2013.

⁶⁹ *Idem*.

Un état des lieux des écarts de revenus salariaux, tous temps de travail confondus, est fourni par le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Salaires

Variable retenue	Indicateur de base	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salaire annuel ¹	25-55 ans Rapport interdécile d9/01	-	7,78	7,07	7,06	7,02	6,87	6,80
Salaire annuel ¹	25-55 ans Rapport médiane h/ médiane femmes	-	1,22	1,22	1,22	1,19	1,18	1,19
Salaire annuel ¹	25-55 ans rap. médiane cadres/ médiane ouvriers non qualifiés ²	-	3,11	3,03	3,07	2,72	2,76	2,69
Salaire annuel ¹ + allocations chômage	Rapport interdécile D9/D1	7,42	7,45	7,07	6,89	7,45	7,36	7,91

¹ Il s'agit ici du revenu salarial, c'est-à-dire de l'ensemble des salaires nets perçus par chaque individu au cours de l'année. Pour les trois premiers indicateurs, les données 2005 ne sont pas présentées car leur qualité est altérée par des problèmes d'intégration des données en provenance des agences d'intérim.

² En raison d'une refonte du processus de codification des professions et catégories socioprofessionnelles, il y a une rupture de série en 2009 et en 2011. Champ : France, salariés de 25 à 55 ans (1^{er} et 2^e indicateur) ; France, salariés de 25 à 55 ans du secteur privé et semi-public (3^e indicateur) ; France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante (4^e indicateur).

Note : les déciles et la médiane sont définis dans la fiche 4,2 de cet ouvrage.

Source : Insee, France portrait social, édition 2013.

La dernière ligne du tableau intègre les allocations chômage aux revenus salariaux. Elle permet de constater que les inégalités se sont concentrées entre les deux échelons extrêmes de revenu de la population active salariée : le premier décile est passé de 5 150 € nets en 2008 à 4 700 en 2011, tandis que le neuvièmedécile passait de 34 490 à 37 180 €, la médiane restant stable : 18 220 en 2008 contre 18 280 en 2011.

Chômage et emploi, facteurs clés des conditions d'existence

Le chômage : un mal social...

Le maintien du chômage à un taux élevé depuis de nombreuses années et son augmentation sensible à la suite de la crise financière de 2008 ont polarisé l'attention sur le pourcentage global des demandeurs d'emploi au sens du BIT, soit 2,8 millions de personnes en 2012 selon l'enquête Emploi de l'INSEE et, dans une moindre mesure, sur la façon dont il touche les différentes catégories d'âge.

Les jeunes sont ainsi plus souvent au chômage que leurs aînés. « En 2012, le taux de chômage des jeunes sortis depuis un à quatre ans de formation initiale se situe à 20,4 % contre 9,8 pour l'ensemble des actifs »⁷⁰. La part des chômeurs de longue durée⁷¹ s'établit à 40,8 % et 20,2 % des chômeurs sont au chômage depuis deux ans ou plus. Or, les preuves sont nombreuses de l'impact négatif de longues périodes de chômage sur la santé et le bien-être de l'individu.

□ ... qui affecte inégalement les catégories socioprofessionnelles⁷²

En 2012, les cadres et les professions intermédiaires étaient proches du plein-emploi, avec un taux de chômage respectif de 3,7 % et 5,4 %. Par comparaison, celui des employés atteint 10,3 % et celui des ouvriers 14,4 %. Les ouvriers sont donc quatre fois plus touchés que les cadres par le chômage et les employés près de trois fois plus. L'observation des taux de chômage depuis l'année 2000 fait même apparaître une baisse de 9,8 % en 2012 dans la catégorie des cadres et une augmentation dans toutes les autres, mais de façon différenciée : + 10,2 % pour les professions intermédiaires, + 8,4 % pour les employés et + 45,5 % pour les ouvriers, un ouvrier non-qualifié sur cinq étant sans emploi en 2012. La situation des différentes catégories socioprofessionnelles face au chômage semble ainsi se trouver aggravée par la crise.

Au cours des trente dernières années, ce sont les ouvriers non qualifiés qui voient leur situation se détériorer le plus. Leur taux de chômage, qui était déjà de 10 % en 1982, n'a quasiment pas cessé d'augmenter pour atteindre 20,4 % en 2012. Nous sommes donc en présence d'un déséquilibre structurel du marché du travail, qui s'explique en partie par un recul de l'emploi industriel (l'industrie a perdu 36 % de ses effectifs entre 1980 et 2007, soit 1,9 millions d'emplois)⁷³, de sorte que des générations entières de populations peu diplômées nées depuis les années 1960 se sont trouvées confrontées à un chômage de masse. Le rapport du taux de chômage entre ouvriers non qualifiés et cadres atteint 5,5 en 2012 alors qu'il était de 3,8 en 2005. L'augmentation du chômage entre 2008 et 2012 a concerné très majoritairement les ouvriers et employés (62 %), même si, en valeur relative, toutes les catégories socioprofessionnelles ont été touchées (+ 35 % à 41 %).

Un autre paramètre joue fortement sur le taux de chômage : le niveau de diplôme. Dans une société qui le survalorise par rapport à l'expérience professionnelle, la situation se révèle singulièrement difficile pour les personnes sorties du système scolaire sans qualification. En 2012, le taux de chômage des non-diplômés ou des détenteurs d'un certificat d'études primaires s'élevait à 17 % contre 5,4 % pour les titulaires d'un diplôme équivalent ou supérieur à bac+2. Cette différence s'est même accentuée au cours des dernières décennies : elle est passée de 2,9 % en 1980 à 3,1 % en 2012. Le diplôme reste donc une arme essentielle dans l'accès à l'emploi et la progression de carrière.

□ L'emploi : un facteur d'intégration et de sécurité qui s'affaiblit

Longtemps synonyme d'insertion sociale durable, l'emploi ne représente plus aujourd'hui une garantie d'avenir ni même de présent, la perception d'un revenu d'activité ne suffisant pas toujours à assurer à sa famille ou à soi-même des conditions dignes d'existence. Aussi les distinctions entre emplois salariés ne passent-ils plus exclusivement

⁷⁰ INSEE ; France, *Portrait social* ; édition 2013.

⁷¹ Demandeur d'emploi depuis un an ou plus.

⁷² INSEE, tableau de l'économie française édition de 2014, avril 2014.

⁷³ Lilas Demmou, *La désindustrialisation en France*, Les cahiers de la DG Trésor n° 2010-01, juin 2010.

par le niveau de rémunération. Dans la population active employée, les inégalités sociales se polarisent autour du statut de l'emploi et des conditions de travail.

Une précarisation des jeunes et des femmes

Si chez les travailleurs indépendants les écarts, parfois extrêmes, tiennent à la profession exercée et aux conditions du marché, chez les salariés⁷⁴ ils découlent en premier lieu du statut de l'emploi : 86,5 % d'entre eux ont des CDI, 9,6 % sont en CDD, 2,2 % en intérim et 1,7 % en apprentissage.

La précarité qui caractérise les emplois non-CDI est davantage subie par les jeunes de quinze à vingt-quatre ans - ils ne sont en effet que 47,3 % à bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. La meilleure protection face à cette précarité est conférée par un statut protecteur (agents publics titulaires) ou par un diplôme permettant de retrouver plus facilement un emploi en cas de licenciement.

Quant au temps partiel subi (situation de sous-emploi au sens du BIT), qui concerne 5,3 % des actifs occupés, il affecte bien davantage les femmes (7,9 %) que les hommes (2,8 %) et plus encore les jeunes, deux fois plus nombreux que leurs aînés à connaître cette situation : 9,8 % contre 5,0 % pour les 25-49 ans et 4,6 % pour les plus de cinquante ans. Au total, les salariés en situation de sous-emploi forment un ensemble composé à 79 % de femmes, d'autant plus confrontées à cette situation qu'elles sont étrangères, non-diplômées ou jeunes.

Des rythmes et des conditions de travail en constante évolution

Les inégalités en termes de conditions de travail sont particulièrement complexes à analyser. Si l'on excepte la question des maladies professionnelles, évoquée dans le développement sur la santé, elles s'articulent autour des temps et conditions de travail.

Si les ouvriers sont plus nombreux que les cadres supérieurs à travailler de nuit (20 % contre 13 %) et que les employés du commerce composent l'essentiel des effectifs travaillant le samedi et/ou le dimanche, la moitié des cadres supérieurs travaille au moins occasionnellement le soir entre 20 heures et minuit contre un tiers de l'ensemble des salariés. Les horaires extensibles des plus qualifiés seraient la contrepartie des responsabilités qui leur sont confiées et de leur niveau de rémunération. De même, le travail à domicile, qui concernerait 15 % des actifs, est beaucoup plus souvent le fait des cadres supérieurs (42 %) que des ouvriers (2 %). En revanche, les horaires alternés, particulièrement pénibles pour l'organisme, concernent 16 % des ouvriers, soit plus du double de la population salariée dans son ensemble (7 %), et seulement 1 % des cadres supérieurs.

Les conditions de travail recouvrent quant à elles des situations très disparates et contrastées. Au regard de la pénibilité et de l'usure physique, les ouvriers demeurent beaucoup plus exposés que les cadres (60 % contre 10 %), même si la situation des ouvriers, employés et professions intermédiaires s'améliore à cet égard.

Les accidents du travail varient de façon extrêmement sensible selon le sexe et la catégorie socioprofessionnelle : les hommes sont près de deux fois plus atteints que les femmes (29,7 % contre 16,3 %) et les ouvriers ont un risque environ deux fois plus élevé d'avoir un accident de travail que l'ensemble de la population et quinze fois plus que les chefs d'entreprise.

⁷⁴ Ils représentent près de 90 % de la population active employée.

Les écarts entre Professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) demeurent forts par rapport à l'autonomie dans le travail, mesurée à l'aune du contrôle ou de la surveillance permanente par la hiérarchie. Si elle s'est quelque peu améliorée pour les ouvriers entre 2003 et 2010, elle s'est en revanche réduite pour toutes les autres catégories socioprofessionnelles.

Le logement, miroir des inégalités sociales

Pierre angulaire de l'insertion sociale et professionnelle, le logement est le principal déterminant des conditions de vie d'un ménage. En dépit d'une amélioration progressive du parc, des insuffisances quantitatives et qualitatives persistent, dont pâtissent les plus modestes. Les ressources financières conditionnent en effet la possibilité d'accéder à un logement, sa qualité et le choix de sa localisation. Rien d'étonnant, donc, à ce qu'il soit le lieu d'expression privilégié des inégalités sociales, d'autant que le coût de l'accès au logement a progressé plus vite que l'inflation et les revenus individuels⁷⁵.

Les inégalités de logement sont aussi directement facteurs d'inégalités environnementales. Elles se manifestent au travers de la qualité du bien et de sa localisation, avec des désagréments variables : cadre de vie dégradé, problèmes de transport, de chauffage...

❑ Une amélioration dont tous ne profitent pas

Année après année, le nombre de logements dépourvus des éléments de confort de base diminue grâce à la transformation du parc et à la part de leur budget que les ménages consacrent à leur habitation. Cette amélioration d'ensemble doit cependant être nuancée.

Dans le dernier rapport sur le mal-logement publié par la Fondation Abbé Pierre⁷⁶, 694 000 personnes n'ont pas de domicile personnel. Plus de 60 % sont hébergés chez des tiers, 141 500 sont sans domicile fixe et 85 000 personnes vivent à l'année dans une habitation de fortune (cabanes, camping ou mobil home).

Au-delà de ces cas préoccupants ou tragiques, près de 2,8 millions de personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles, caractérisées par un manque de confort et/ou un surpeuplement accentué.

Le concept souple de « mal-logement » permet d'inclure dans le constat la situation vécue par une part importante de la population composant les classes moyennes et modestes, dont les conditions de logement ne correspondent pas à leurs aspirations en raison de la qualité du bien occupé : dégradé, de trop faible surface, mal insonorisé...

Selon l'enquête Logement de 2006, les ménages vivant dans les 350 000 logements manquant du confort sanitaire de base recensés se divisent en deux catégories : dans la moitié des cas il s'agit de personnes seules, retraitées, vivant dans une maison située en zone rurale et dont elles sont propriétaires ; dans l'autre, plus diverse, principalement d'ouvriers, d'employés ou de personnes sans activité professionnelle. Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre, six millions de personnes vivent encore dans des logements qualifiés de « mauvaise qualité », plaçant la France au dix-huitième rang européen sur vingt-quatre pays considérés.

⁷⁵ Entre 1995 et 2008, le prix des logements a été multiplié par 2,5 alors que le revenu disponible des ménages ne progressait que de 1,6 en valeur nominale. Quant aux loyers, ils ont progressé deux fois plus vite que l'inflation depuis les années 1960 (Credoc, Enquête condition de vie et aspirations des Français, n° 263, juin 2010).

⁷⁶ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, Le mal-logement en France, 19^{ème} rapport annuel, 2014.

Les risques sanitaires liés à l'habitat indigne concerneraient environ 600 000 logements, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes, les ménages pauvres ou modestes (ouvriers, chômeurs, jeunes de moins de vingt-cinq ans, familles monoparentales...) y étant surreprésentés.

Une estimation réalisée en 2008 par l'INSEE dans la perspective de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (DALO) faisait état de 520 000 à 530 000 ménages qui seraient éligibles aux critères de la loi, soit parce qu'ils habitent un logement menaçant ruine ou insalubre, soit parce que ce logement ne possède pas le confort de base, soit encore parce qu'il est surpeuplé. Ce dernier critère est un indicateur discriminant au regard des revenus des ménages. Dans sa dernière enquête Logement, l'INSEE a calculé que le rapport entre le premier et le dernier décile de niveau de vie en matière de surpeuplement s'élève à 12,6 ! La surface moyenne par personne croît d'ailleurs avec la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage : 34 m² pour un ouvrier, 40 m² pour un cadre ou une profession intellectuelle supérieure (hors professions libérales), 49 m² pour un artisan, commerçant, chef d'entreprise ou représentant d'une profession libérale.

Les effets discriminants du marché

Le déficit de construction de logements depuis vingt-cinq ans, en particulier en zone tendue, ainsi que des politiques de construction inadaptées ont créé un déséquilibre entre l'offre disponible et les besoins. La flambée des prix de l'immobilier depuis la fin des années quatre-vingt-dix, puis la hausse des loyers et des charges, ont créé un contexte de concurrence qui exclut ou marginalise un nombre croissant de ménages modestes et pèse sur les conditions de logement. C'est ainsi que près de 80 % des jeunes de 18 à 29 ans estiment difficile ou très difficile de se loger, en raison des exigences en termes de garanties, du montant des loyers ou des remboursements d'emprunts et des frais d'entrée⁷⁷. L'accession à la propriété est même devenue impossible pour une large frange des classes moyennes compte tenu du niveau de prix atteint par le marché, tandis que le taux d'effort des locataires du secteur libre ne cesse de progresser.

Certes, grâce aux efforts des collectivités locales et des bailleurs sociaux privés, le parc de logements locatifs à loyer modéré continue d'augmenter malgré les démolitions et les ventes. Fin 2012, il était légèrement supérieur à cinq millions d'unités et abritait près de douze millions de personnes, soit 17 % des ménages ; 35 % des ménages les plus modestes (premier quartile de niveau de vie) y demeurent. Les employés et les ouvriers y sont surreprésentés (47 % alors qu'ils ne représentent que 29 % de l'ensemble des ménages). Les locataires du parc social bénéficient de loyers inférieurs de 30 % en moyenne à ceux du parc privé, mais cette population se paupérise : tandis qu'entre 1984 et 2010 le revenu moyen des ménages français augmentait de 21 %, celui des locataires du parc HLM diminuait de 8 %. La répartition du parc est géographiquement déséquilibrée, ce qui n'empêche pas des tensions fortes d'exister, même dans les régions telles que l'Île-de-France, où il représente 22,3 % des logements. Près de 1,7 millions de demandeurs serait en attente d'une attribution mais, compte tenu du contexte, le taux de rotation est particulièrement faible et les délais s'allongent. À Paris, le temps d'attente moyen pour obtenir un logement serait de sept ans...

En dépit d'une amélioration de l'offre locative globale en 2012, les associations d'aide aux démunis soulignent les difficultés grandissantes des ménages les plus modestes, dont

⁷⁷ Enquête CSA pour le groupe Polylogis, octobre 2012.

un nombre grandissant de foyers monoparentaux, pour accéder un à logement et s'y maintenir. L'augmentation du chômage contribue fortement à cette tension et, de son côté, le marché du logement, qui oblige nombre de personnes à s'éloigner des zones centres, voire des bassins d'emploi, peut à son tour peser sur la situation professionnelle des salariés. Par surcroît, l'augmentation de la dépense logement s'accompagne de restrictions sur d'autres postes du budget domestique comme l'alimentation ou les soins.

Plus de cinq millions de personnes seraient en situation de fragilité à plus ou moins brève échéance. Le fait que les inégalités face au logement soient fortement liées aux revenus, donc à la catégorie sociale à laquelle on appartient, entraîne une double conséquence : elle contraint les ménages à faibles ressources qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social à aller habiter dans des quartiers financièrement accessibles mais souvent dépréciés, avec pour effet la concentration de populations en difficulté dans les mêmes zones d'habitation.

□ *Un coût de l'énergie qui impacte durement les plus modestes*

En matière de logement, les inégalités sociales et environnementales se concrétisent aussi au travers des charges de chauffage. L'enquête Logement de 2006 a permis de mettre en évidence que 14,4 % des ménages, soit 3,8 millions de personnes, avaient un taux d'effort énergétique dépassant 10 %. Près de 70 % de ces ménages comptent évidemment parmi les plus modestes - ils appartiennent au premier quartile de niveau de vie - puisque le taux d'effort énergétique moyen décroît avec l'augmentation des revenus. Il passe de 9,3 % pour les 25 % de ménages les plus modestes à 2,7 % pour les 25 % les plus aisés. Le poids de cette charge ne s'explique cependant pas uniquement par le coût du chauffage rapporté aux revenus du ménage. Leurs faibles ressources conduisent les ménages modestes à occuper plus souvent que la moyenne des logements construits entre 1949 et 1975, dont l'inconfort thermique est avéré, que ce soit en raison de la médiocre qualité du bâti et/ou de l'installation de chauffage. Dans ces logements mal isolés et/ou mal chauffés, le recours à des radiateurs électriques d'appoint est bien souvent le seul palliatif à une installation principale insuffisante ou défectueuse, ce qui accroît encore la charge financière du ménage.

Cette situation conduit 14,4 % de l'ensemble des ménages à consacrer plus de 10 % de ses ressources à se chauffer. Ce pourcentage s'élève à 40,1 % pour ceux appartenant au premier quartile de niveau de vie. La précarité énergétique peut prendre une forme plus dramatique encore, qui se manifeste par l'impossibilité d'atteindre une température convenable. En France métropolitaine, au cours de l'hiver 2005-2006, 14,1 % des ménages, soit sept à huit millions de personnes, ont déclaré avoir souffert du froid ; proportion qui atteint 22 % chez les ménages appartenant au premier quartile de niveau de vie. Cet hiver-là n'ayant pas été particulièrement rigoureux, la principale raison de cette souffrance tient à des restrictions de dépense d'énergie, donc un renoncement au confort thermique.

Enfin, 621 000 ménages cumulent les deux handicaps. Près de la moitié d'entre eux consacrent plus de 15 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie. Ils habitent dans des logements déperditifs (passoires énergétiques) et se trouvent dans une situation de précarité énergétique extrême : 75 % d'entre eux appartiennent au premier quartile de niveau de vie.

L'INSEE a observé que les familles monoparentales, les inactifs et les chômeurs sont surreprésentés dans les situations de précarité énergétique. L'institut souligne que « *la dimension économique et sociale est aussi très déterminante en matière de précarité énergétique [et que] certains événements comme une séparation ou une perte d'emploi peuvent accentuer cette situation* ».

Les inégalités en termes de qualité de vie

Au regard de la qualité de vie, le premier paramètre à prendre en considération est l'état de santé de la population. L'éducation et la participation à la vie sociale en sont deux autres dimensions essentielles.

Les déterminants sociaux de l'état de santé

L'appréciation de l'état de santé se détermine généralement par deux dimensions : l'espérance de vie et la santé proprement dite, incluant l'accès aux soins⁷⁸.

□ *Espérance de vie : des progrès partagés mais des inégalités sociales persistantes*

L'inégalité devant l'espérance de vie n'est pas réductible à l'individu. Un certain nombre de facteurs l'influencent, les deux principaux étant le sexe et la catégorie sociale d'appartenance.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'espérance de vie n'a cessé de progresser. En 1946, l'espérance de vie des hommes et des femmes à la naissance était respectivement de 59,9 et 65,2 ans. Elle est aujourd'hui de 78,7 ans et 85,0 ans (INED, résultats provisoires 2013). Sur le dernier quart de siècle⁷⁹ les femmes de 35 ans ont gagné 4,4 ans d'espérance de vie et les hommes 5,0 ans. À cet âge, une femme peut espérer vivre encore 49 ans et un homme 43 ans, toutes choses égales par ailleurs.

À l'instar des gains d'espérance de vie, la baisse de la mortalité a profité à toutes les catégories sociales. Les femmes ont gagné de 3,9 à 4,8 ans et les hommes de 4,3 à 5,5 ans selon leur catégorie sociale. Ce constat contre-intuitif de gain d'espérance de vie plus élevé pour les hommes que pour les femmes s'explique en partie par un retard de diagnostic des maladies cardiovasculaires chez les femmes, alors qu'elles constituent la première cause de mortalité après les cancers.

Au vu de cette évolution, il apparaît que les écarts entre hommes et femmes s'amenuisent légèrement tout en restant très significatifs (voir supra), mais que les inégalités sociales face à la mort demeurent. Elles se sont même légèrement accrues en une trentaine d'années pour les hommes tandis qu'elles se maintenaient pour les femmes, comme l'indique le tableau ci-après.

⁷⁸ Les interactions entre inégalités environnementales et sociales en termes de santé font l'objet d'un développement particulier dans le chapitre II.

⁷⁹ La dernière exploitation publiée de l'échantillon démographique permanent date de 2000-2008.

Tableau 2 : L'espérance de vie à 35 ans par sexe et catégorie sociale

	Cadres	Prof. Intermédiaires	Agriculteurs	Artisans, commerçants	Employés	Ouvriers	Inactifs non retraités	Ensemble	Écart cadres-ouvriers
Homme									
1976-1984 (a)	41,7	40,5	40,3	39,6	37,2	35,7	27,7	37,8	6,0
1983-1991	43,7	41,6	41,7	41,0	38,6	37,3	27,5	39,2	6,4
1991-1999	45,8	43,0	43,6	43,1	40,1	38,8	28,4	40,8	7,0
2000-2008 (b)	47,2	45,1	44,6	44,8	42,3	40,9	30,4	42,8	6,3
Écart (b)-(a)	5,5	4,6	4,3	5,2	5,1	5,2	2,7	5,0	
Femme									
1976-1984 (a)	47,5	46,4	45,7	46,0	45,6	44,4	44,3	45,0	3,1
1983-1991	49,7	48,1	46,8	47,4	47,4	46,3	45,4	46,4	3,4
1991-1999	49,8	49,5	48,8	48,8	48,7	47,2	47,1	48,0	2,6
2000-2008 (b)	51,7	51,2	49,6	50,3	49,9	48,7	47,0	49,4	3,0
Écart (b)-(a)	4,2	4,8	3,9	4,3	4,3	4,3	2,7	4,4	

Note : pour les hommes cadres, l'espérance de vie à 90 % de chance d'être comprise entre 46,9 ans et 47,5 ans en 2000-2008 (voir document de travail n° F1108).

Lecture : en 2000-2008, l'espérance de vie des hommes cadres de 35 ans est de 47,2 ans, soit 6,3 ans de plus que celle des hommes ouvriers.

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE Première n° 1372 octobre 2011, échantillon démographique permanent.

À 35 ans, l'espérance de vie d'un cadre femme est de 52 ans alors qu'elle n'est que de 49 ans pour une ouvrière. L'écart est plus accusé encore dans la population masculine : au même âge, un cadre peut espérer vivre encore 47 ans, un ouvrier 41 ans. Le fait que les inégalités sociales soient moins fortes chez les femmes que chez les hommes s'expliquerait par un suivi médical plus régulier, des différences moins importantes entre cadres et ouvrières concernant l'environnement et les conditions d'hygiène, des inégalités moins fortes entre elles au regard des efforts physiques et des risques professionnels et, enfin, une durée de travail plus faible que celle des hommes, qui réduit d'autant leur exposition à des risques professionnels.

Signalons en outre que « l'écart d'espérance de vie hommes-femmes varie selon les groupes sociaux : de 4,5 ans pour les cadres, il passe à 7,8 ans pour les ouvriers. En France, comme dans les autres pays européens, l'écart d'espérance de vie à 35 ans entre les hommes et les femmes est donc le plus faible en haut de l'échelle sociale »⁸⁰.

Les cadres hommes ou femmes ont par ailleurs une espérance de vie sans incapacité plus longue que les ouvriers. Pour les hommes, le différentiel est de sept à dix ans suivant le type d'incapacité considéré (INED 2003).

La nature des professions exercées explique en partie les écarts constatés : les cadres, par exemple, sont moins exposés aux accidents, maladies ou risques professionnels que les ouvriers et appartiennent à une catégorie sociale dont les comportements sont plus favorables à une bonne santé (recours aux soins plus fréquents, meilleure alimentation...). En 2006, une étude publiée dans Acte de la recherche en sciences sociales⁸¹ sur les éboueurs faisant partie du personnel des collectivités territoriales a mis en évidence qu'à soixante ans, leur espérance de vie se situe trois ans au-dessous de celle des autres agents de sexe masculin et un an au-dessous de celle des ouvriers non qualifiés.

⁸⁰ Nathalie Blaupain, INSEE première n° 1372, octobre 2011.

⁸¹ Serge Volkoff, 'Montrer' la pénibilité : le parcours professionnel des éboueurs, Le Seuil/Actes de la recherche en sciences sociales, 2006/03, n° 163.

Les facteurs d'influence ne sont cependant pas univoques : il arrive qu'une mauvaise santé contrarie le cursus scolaire et la vie professionnelle, rendant ainsi plus difficile l'accès à des emplois très qualifiés. Les personnes dans ce cas sont alors prises dans un cercle vicieux, une inégalité alimentant l'autre.

□ *La construction sociale des inégalités de santé*

Jouir d'un bon état de santé est une chance, mais n'est pas qu'une chance. La dimension personnelle est certes fondamentale, mais beaucoup se joue aussi dans les interactions entre la personne et son environnement. Or, celui-ci peut présenter des avantages ou des désavantages. Se trouver dans une situation plutôt que dans une autre ne relève pas seulement du hasard.

▢ *Moyens financiers et conditions de vie : deux déterminants majeurs de l'état de santé*

Plusieurs facteurs sociaux concourent à la dégradation de la santé et/ou le renoncement aux soins. Le premier d'entre eux est d'ordre économique : 15 % de la population déclarent avoir renoncé à des soins pour des raisons financières, en dépit du système de protection sociale. Il s'agit essentiellement de soins dentaires, ophtalmologiques ou relatifs au traitement de maladies chroniques qui, sur la durée, ont un coût pour les ménages. C'est également l'argument financier (tiers payant) qui explique la tendance des populations les plus démunies à fréquenter les services d'urgence hospitaliers, bien qu'ils n'aient pas vocation à traiter des problèmes relevant normalement de la médecine de ville.

Le deuxième facteur d'inégalité sociale devant la santé tient aux conditions de vie. C'est sur la base de ce constat que s'est construit le combat des hygiénistes tout au long du XIX^e siècle. Cet engagement a trouvé une première traduction dans les faits autour des années 1874-1902, lorsque, élus à la Chambre des députés ou parvenus à des postes de responsabilité administrative, ils sont parvenus à faire adopter les lois sur le travail des enfants, les accidents du travail, les logements insalubres, la vaccination, l'organisation de la police sanitaire etc. Des réglementations et des campagnes d'information ont suivi⁸².

Si les conditions d'aujourd'hui ne sont pas comparables à celle de la fin du XIX^e siècle, des personnes disposant de peu de ressources financières connaissent des conditions de vie parfois dramatiques en dépit d'aides publiques et de législations spécifiques (DALO) : elles peuvent être sans domicile ou habiter des logements précaires, dégradés, humides, bruyants, peu ou pas chauffés et être confrontées, aujourd'hui encore, à des risques de saturnisme infantile, toutes causes qui contribuent à une dégradation de l'état de santé.

L'alimentation est un autre paramètre à prendre en considération. Celle des ménages modestes se révèle moins variée, plus riche en matières grasses, sel et sucres que celle des catégories plus favorisées. Un tel régime alimentaire, combiné avec des modes de vie sédentaires, favorise l'obésité ou des maladies telles que le diabète. L'obésité est presque deux fois plus répandue dans les milieux modestes que parmi les plus aisés selon l'étude ObÉpi de 2012⁸³ : entre 16 et 17 % chez les ouvriers et employés contre 8,7 % pour les cadres supérieurs. Elle a par ailleurs augmenté beaucoup plus vite dans les deux premières catégories (+ 7,8 à 8,4 points) que dans la troisième (+ 2,9 point) de 1997 à 2012.

⁸² Les rapports entre le développement industriel, les atteintes à l'environnement et le mouvement hygiéniste au cours du XIX^e siècle mériteraient également d'être développés.

⁸³ Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité, Inserm/Kantar, Health/Roche, 2012.

À l'égard de ce type de problèmes de santé, le facteur financier est tout aussi discriminant que l'appartenance sociale : le taux d'obèses approche des 20 % dans les ménages disposant d'un revenu mensuel situé dans la tranche 1 201-1 500 € ; il est inférieur à 10 % pour les ménages dont le revenu mensuel est supérieur à 3 801 €. Les auteurs de l'enquête observent en outre que *« la prévalence de l'obésité augmente avec l'appréciation des difficultés financières par les personnes. Le taux d'obésité est en-dessous de la moyenne nationale chez les individus se déclarant «à l'aise», passe à 30 % chez les individus disant «ne pas y arriver sans faire de dettes».* Il en va de même pour le diabète, *« inférieur à la moyenne nationale (4,7%) chez les individus se déclarant «à l'aise» [se montant à] 10,2 % chez ceux ne pouvant y arriver sans faire de dettes. »*

Le niveau d'instruction, enfin, est également fondamental : le taux d'obésité est presque trois fois plus élevé chez les personnes d'un niveau d'instruction primaire (24,5 %) que chez celles ayant atteint l'équivalent d'un deuxième ou troisième cycle universitaire (8,9 %), plus soucieuses que les autres du lien nutrition-santé selon le Credoc.

Les facteurs culturels, dont le niveau d'instruction est une des composantes, jouent d'ailleurs un rôle de premier plan en matière de santé, de mise en pratique des règles de base de l'alimentation, de l'hygiène et de l'usage des médicaments, mais aussi d'accès aux soins, en raison d'un rapport au corps et à la douleur différent. Sur ce dernier point, il apparaît que les personnes modestes accèdent plus tardivement aux soins que les personnes appartenant à des catégories sociales aisées, même dans les pays où cet accès est pratiquement gratuit. Il se fait en outre par une médecine de premier recours, alors que les patients qui appartiennent à des milieux plus favorisés s'orientent davantage vers la médecine spécialisée. *« Les difficultés de santé des plus pauvres, prises en charge plus tardivement, donnent lieu à des soins plus lourds et plus coûteux pour de moins bons résultats. »*⁸⁴

Des activités professionnelles plus ou moins impactantes

Au-delà des facteurs précédemment mentionnés, l'activité professionnelle comporte une incidence directe et indirecte sur la santé des individus et de leur famille.

- Une incidence directe...

Le travail et l'environnement professionnel peuvent être pathogènes par l'exposition à des produits toxiques, la nature des tâches à accomplir (éprouvantes, répétitives...) et les conditions dans lesquelles elles doivent l'être (cadre physique, rythme de travail...), la qualité du management et du collectif de travail, notamment par rapport à la transmission des savoirs relatifs aux risques professionnels... La précarité de l'emploi produit également des effets sur la santé par le stress et l'angoisse qu'elle génère. Or, la plupart des facteurs énumérés ci-avant concernent davantage les catégories socioprofessionnelles exposées à des risques spécifiques, les travailleurs peu qualifiés que les cadres et les travailleurs hautement qualifiés.

Selon une enquête du ministère du travail, 2,2 millions de salariés seraient exposés à au moins un produit cancérigène (gaz d'échappement des moteurs diesel, huiles minérales entières, poussières de bois, silice cristalline...). Ce type d'exposition concerne 16 % des hommes et 2,8 % des femmes. Les ouvriers représentent les deux tiers des personnes exposées, soit le double de ce qu'ils représentent dans la population salariée. 28 % des ouvriers qualifiés et 19 % des ouvriers non qualifiés sont exposés à au moins un produit

⁸⁴ Pierre Volovitch ; *Comment se construisent des inégalités sociales de santé* ; Observatoire des inégalités, décembre 2010.

chimique contre 2,3 % des cadres supérieurs. Le ministère note que dans un grand nombre de cas (entre un tiers et la moitié) les protections collectives et individuelles font défaut. Il faut cependant noter une diminution de 13 % à 10 % de la part des salariés exposés, grâce à des améliorations de *process* industriels et des substitutions de produits cancérigènes par des substances moins nocives, témoignant des progrès en cours.

Globalement, le risque de contracter une maladie professionnelle reconnue reste 37 fois plus élevé pour un ouvrier que pour un cadre et 57 fois plus pour une ouvrière que pour une femme cadre. Il est vrai que si les déclarations augmentent globalement, les hommes déclarent moins de maladies professionnelles que les femmes, mais celles-ci sont en moyenne plus graves.

Les Troubles musculo-squelettiques (TMS), en dépit des efforts accomplis par les acteurs du monde professionnel pour réduire les risques et les expositions au travers des politiques de prévention, sont à l'origine de 80 % des maladies professionnelles reconnues, l'amiante 15 %. Les TMS touchent plus spécifiquement les femmes ouvrières (risque six fois plus élevé que la moyenne - 65,6 % contre 11,5 %) du fait de leur forte présence dans des secteurs où les tâches répétitives sont fréquentes : industries textile, du cuir, de l'habillement...

- ... et des effets indirects

Des effets indirects de l'activité professionnelle sur la santé de la famille, en particulier des enfants, doivent également être relevés. Ils résultent des rythmes de travail du ou des parents, qui peuvent impacter les heures et la qualité des repas mais aussi les horaires de coucher, avec des répercussions variables mais quasi inévitables sur la santé des enfants.

Selon Pierre Volvovitch, « *les facteurs qui entraînent les inégalités sociales de santé forment un ensemble. Un bas niveau de qualification [conduit à] un emploi dans lequel les contraintes du travail sur la santé sont fortes (...). Ce travail contraignant est souvent mal rémunéré [ce qui joue] sur les conditions de logements, de loisirs, les comportements alimentaires... Ces facteurs finissent par se combiner entre eux, ce qui accroît les inégalités.* »⁸⁵ Il ajoute que « *certaines mesures mises en place - comme la Couverture maladie universelle (CMU) - améliorent l'accès aux soins des catégories défavorisées, mais d'autres, comme le déremboursement de médicaments ou la franchise de soins, agissent en sens inverse.* » Il doit néanmoins être précisé que le déremboursement s'explique par la disponibilité de médicaments comparables, parfois plus efficaces, qui continuent d'être remboursés. Par ailleurs, si l'existence d'une Aide à la complémentaire santé (ACS) pour les personnes dont les ressources dépassent légèrement le plafond de la CMU peut être ajoutée à la liste des éléments favorables à la santé publique, les dépassements d'honoraires doivent figurer sur celle des facteurs discriminants au regard de l'accès aux soins.

Un système éducatif qui reproduit les inégalités

En France, comme cela a déjà été signalé, le diplôme joue un rôle particulièrement important dans l'insertion professionnelle et son défaut pénalise très fortement ceux qui en sont dépourvus : près de 11 % des personnes sans diplôme sont pauvres⁸⁶, contre un peu plus de 3 % de celles ayant un diplôme égal ou supérieur à bac+2. Si l'on prend pour base la frange de la population la plus démunie, on peut écrire que 43,6 % des pauvres n'ont aucun diplôme et 4,6 % un diplôme égal ou supérieur à bac+2.

⁸⁵ *Op. cit.*

⁸⁶ Seuil à 50 % du niveau de vie médian.

□ Une scolarisation qui progresse mais reproduit les inégalités sociales

Le décalage entre l'image que se donne d'elle-même la société française en matière d'éducation et la réalité est grande : seuls 13 % la population disposent d'un diplôme supérieur à bac +2 et 26 % sont titulaires au mieux du certificat d'études primaires (INSEE données 2012). La distorsion entre la réalité et sa représentation tient aux progrès de la scolarisation depuis les années soixante-dix et, dans une moindre mesure, aux qualifications obtenues par une partie de la population grâce à la formation continue.

Il reste que tous les enfants ne sont pas égaux devant l'école. Si moins de jeunes qu'auparavant la quittent sans diplôme, cela reste relativement fréquent, en particulier dans les milieux défavorisés. L'enquête Pisa, qui évalue le niveau des élèves de quinze ans dans les pays de l'OCDE, désigne la France comme le pays où le milieu social conditionne le plus la réussite scolaire, et cette tendance se serait accrue entre 2003 et 2012. L'une des hypothèses les plus fréquemment avancées pour expliquer ce phénomène serait le caractère très sélectif et académique de l'enseignement, favorable aux enfants issus des catégories socialement supérieures et aux enfants de diplômés.

Il est vrai que parmi les 200 000 jeunes qui sont en décrochage scolaire chaque année, 48 % ont un père ouvrier contre 5 % un père cadre supérieur. Ce constat est cohérent avec celui qui indique qu'en suivant une génération sur plusieurs années on observe une diminution de la population d'élèves issus des classes sociales les moins favorisées à mesure que l'on progresse dans les études : les enfants d'ouvriers, d'employés et d'inactifs, qui représentent 56 % d'une classe d'âge à l'entrée en sixième, ne constituent plus que 16 % des élèves de classes préparatoires aux grandes écoles issus de la même génération. En revanche, le pourcentage passe de 16 % à 55 % s'agissant des enfants dont les parents appartiennent à la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures.

Des phénomènes de même nature peuvent être relevés par rapport à l'accès et la réussite au bac, même si, sur la longue durée, de plus en plus de jeunes d'origine modeste l'obtiennent. C'était le cas en 2002, pour près de la moitié des enfants d'ouvriers nés au début des années 1990 contre 10 % de ceux nés dans les années cinquante. Il reste que les différences selon les milieux sociaux demeurent considérables : 91 % des enfants d'enseignants entrés en sixième en 1996 ont obtenu le bac environ sept ans plus tard contre 41 % des enfants d'ouvriers non qualifiés et 27,5 % des enfants d'inactifs. Il se confirme ainsi que le niveau de diplôme des parents est un atout décisif pour la réussite dans un système scolaire très académique.

□ Des stratégies de différenciation qui s'amplifient

Par ailleurs, une partie des distinctions s'opère à présent au travers des filières. En effet, les bacs généraux, technologiques ou professionnels n'ont pas tous la même valeur sur le marché des diplômes et ne permettent pas d'accéder aux mêmes formations de l'enseignement supérieur. Or les baccalauréats obtenus par les enfants d'ouvriers le sont à parts égales dans les trois filières, alors que dans l'ensemble de la population les bacs généraux représentent 53,9 % (chiffres 2008). Quant aux enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures, ils sont 75,7 % à obtenir un diplôme général, 16,3 % un bac technologique et 8,1 % un bac professionnel.

L'accès à l'enseignement supérieur a progressé pour toutes les catégories sociales et c'est dans les milieux sociaux les moins favorisés que cet accès s'est le plus développé, réduisant ainsi des inégalités qui restent cependant très fortes : parmi les enfants de cadres

et de professions intermédiaires âgés de 20 à 24 ans, il y a proportionnellement deux fois plus d'étudiants (76 %) que parmi les enfants d'ouvriers du même âge (40 %).

Par ailleurs, la segmentation des filières en fonction de l'origine sociale demeure très marquée, les enfants issus de milieux socialement favorisés composant environ la moitié des effectifs des filières les plus sélectives telles que les écoles préparatoires ou les écoles d'ingénieurs. Cette forte surreprésentation - les cadres et professions libérales ne représentent que 15 % des emplois - s'accompagne d'une sous-représentation des enfants d'ouvriers et d'employés : ils ne sont que 6 % et 10 % à fréquenter les écoles d'ingénieurs alors que leurs parents représentent 52 % des actifs occupés. Les enfants dont les parents appartiennent à ces catégories socioprofessionnelles sont en revanche davantage représentés dans les filières courtes, IUT et BTS. À l'université, enfin, leur pourcentage décroît fortement à mesure que l'on progresse dans le cursus, de 21,1 % en licence à 12,1 % en doctorat contre 28,6 % et 36,2 % pour les enfants de cadres supérieurs.

Notons enfin que la formation professionnelle, dont un des objectifs est de donner une « deuxième chance » à ceux qui sont sortis du système scolaire avec une faible qualification, ne remplit pas pleinement son rôle puisque le taux d'accès à la formation continue en 2010 a été de 35 % pour les cadres supérieurs, 33 % pour les professions intermédiaires, 23 % pour les employés et seulement 17 % pour les ouvriers (INSEE). Seuls 10 % des actifs n'ayant aucun diplôme ont eu accès à une formation contre 34 % de ceux ayant un niveau supérieur à bac+2. Les actifs diplômés ont certes besoin de remises à niveau régulières pour compléter leurs connaissances et adapter leurs compétences aux évolutions de leur secteur d'activités. Toutefois, cette croissance du taux de formation proportionnellement au diplôme initial exclut quasiment tout rapprochement des catégories sociales en matière de qualification sur la durée de la vie professionnelle, l'écart initial entre diplômés et non diplômés ne cessant de se creuser au cours de la vie active.

Une participation inégale à la vie de la société et aux décisions publiques

Les inégalités sociales ne s'expriment pas seulement au travers de critères explicitement ou implicitement économiques. Elles se manifestent aussi au travers de la représentation politique et de la participation à la vie de la cité.

Le biais de la représentation politique

Au niveau national comme au niveau local, bien que dans une moindre mesure, les classes populaires demeurent très peu présentes dans les instances dirigeantes et les rouages de la démocratie représentative française.

Ainsi, les employés et les ouvriers, qui constituent la moitié de la population active du pays, ne représentent que 2 % des députés élus en 2012 (données Cevipof, reprises par l'Observatoire des inégalités). À l'inverse, les cadres et professions intellectuelles supérieures, qui comptent pour 16,7 % de la population active occupée, composent 81,5 % de l'Assemblée nationale. Il est même remarquable de constater que depuis les premières élections d'après-guerre, la représentation des classes populaires n'a cessé de régresser, sans presque jamais marquer de pause. Elle est actuellement l'une des plus faibles jamais enregistrée depuis 1945.

Plusieurs éléments sont généralement avancés pour expliquer cette sous-représentation : disparition des partis de masse⁸⁷, composition des instances dirigeantes des formations politiques, dont les postes sont occupés par des diplômés, maîtrise nécessaire des codes de l'expression orale, importance du réseau relationnel, possibilité de se détacher de l'activité professionnelle... Quoi qu'il en soit, le constat s'impose : les origines sociales de la représentation nationale ne correspondent en aucune façon à celles de la société qu'elle est appelée à représenter.

Cette distorsion se retrouve sous une forme à la fois atténuée et beaucoup plus diverse parmi les élus locaux. Il reste qu'au niveau des conseils généraux et régionaux, les cadres et professions intellectuelles supérieures sont fortement majoritaires (environ un tiers), devant les professions intermédiaires (15 % à 26 %) et que les ouvriers sont quasiment absents. La composition des conseils municipaux, en revanche, s'avère beaucoup plus en phase avec la réalité sociale. Dans ces instances, ce sont plutôt les exploitants agricoles qui sont surreprésentés, en raison de l'importance des communes rurales. Les ouvriers, bien que davantage présents qu'ailleurs, y sont encore largement sous-représentés (4,8 %). Les professions intermédiaires sont quant à elles représentées à hauteur de leur proportion dans la population.

En définitive, quel que soit l'échelon territorial auquel on se place, il apparaît que les inégalités sociales se retrouvent plus ou moins exacerbées dans les instances délibérantes et les exécutifs politiques. La représentation des préoccupations et des aspirations de ces catégories socioprofessionnelles dans les différentes instances politiques de la République n'est donc que très peu assurée par des élus qui en sont issus.

□ Une pratique associative socialement caractérisée

En 2008, 15,8 millions de personnes étaient membres d'une association (données INSEE). Ce chiffre impressionnant ne doit pas masquer le fait que la participation à l'action associative est elle aussi fortement corrélée à l'appartenance sociale : 46,9 % des cadres supérieurs contre 26,4 % des ouvriers adhèrent à au moins une association. Cette structuration se retrouve quel que soit son objet social (syndical, sportif, culturel...). Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires fournissent par exemple les plus gros bataillons des associations sportives, avec respectivement 19,7 % et 19,3 %.

L'engagement associatif semble également déterminé par les niveaux de vie et de diplômes. Les personnes appartenant au premier quintile de niveau de vie adhèrent moins que les autres à une association. Le différentiel est encore plus frappant si l'on se réfère au niveau de diplôme : les personnes qui n'en possèdent aucun sont beaucoup moins nombreuses à rejoindre une association que celles détenant un diplôme, quel qu'il soit. Il est de surcroît à noter que l'investissement associatif est d'autant plus pratiqué que l'on détient un diplôme supérieur au baccalauréat.

Dans un article consacré à ce sujet, les rédacteurs de l'Observatoire des inégalités soulignent que « *le monde associatif est très structuré en fonction des positions sociales. Plus on monte dans la hiérarchie sociale, plus on a d'activités extérieures dans un cadre structuré, dont la vie associative faite partie. Elle permet notamment d'entretenir un réseau social.* »

⁸⁷ Distinction établie par le constitutionnaliste et politologue Maurice Duverger. Les partis de masse ont, entre autres caractéristiques, de compter un grand nombre d'adhérents, ce qui leur assure une autonomie financière. Ils se distinguent des « partis de cadres », constitués de notables issus de la bourgeoisie, soutenus, à leur origine, par des comités locaux.

« C'est le cas pour l'adhésion mais encore plus pour la participation aux instances dirigeantes »⁸⁸, où la capacité à faire valoir son point de vue en matière de fonctionnement, d'organisation et d'élaboration de projets est de toute première importance.

□ Des pratiques culturelles et de loisirs qui dépendent de l'appartenance sociale

Les inégalités sociales se manifestent dans les pratiques de loisirs. Les trois filtres classiques et souvent liés entre eux que sont la catégorie sociale, les revenus et le niveau de diplôme demeurent opérants.

L'étude des distinctions sociales en matière de pratiques culturelles a, de longue date, donné lieu à de multiples publications. Les données publiées par l'INSEE et le Credoc apportent la preuve qu'en dépit des progrès de la scolarisation, de l'élévation du niveau de diplôme, des niveaux de vie et la structuration d'une offre culturelle plus riche, mieux connue et plus accessible, les écarts entre catégories sociales n'ont pas disparu. Quel que soit le critère retenu (visites de sites ou de musées, spectacle vivant, cinéma, lecture...), l'écart de pratiques entre ouvriers et cadres supérieurs est, suivant les cas, d'un facteur de deux ou trois : les premiers sont 44 % à avoir visité au moins une exposition, un musée ou un site de patrimoine dans les douze mois précédant leur questionnaire, les seconds 86 % (Credoc). 81 % des cadres déclarent avoir lu au moins un livre dans le même laps de temps, contre 28 % des ouvriers, etc.

Des écarts du même ordre sont constatés en prenant pour critère le niveau de revenu. Il apparaît alors que le prix reste un frein à l'accès à la culture pour un quart de la population, mais pour 57 % des employés et des ouvriers contre 28 % des cadres supérieurs.

De façon plus surprenante, les études sur les conditions de vie révèlent que la pratique sportive des jeunes dépend aussi du milieu socioculturel auquel ils appartiennent. Ainsi, le taux de pratique sportive des enfants dont aucun parent n'est diplômé est de 52 %, alors qu'il est de 83 % pour les enfants dont un des parents est diplômé de l'enseignement supérieur. Cette différence est plus sensible encore chez les filles que chez les garçons. Au regard de la pratique sportive, le niveau de revenu semble un peu moins déterminant, même si la pratique d'un sport par les enfants passe de 60 % dans les milieux modestes à 80 % dans les milieux favorisés.

Enfin, les inégalités face aux vacances, qui n'ont jamais disparu, se sont à nouveau creusées depuis la fin des années quatre-vingt-dix et plus encore à partir de 2008, en particulier pour les plus pauvres. Il est vrai que les frais financiers expliquent les deux tiers des non-départs des personnes en bas de l'échelle des revenus contre 15 % pour les plus fortunés. Selon Sandra Hoibian, « les catégories défavorisées sont de plus en plus sur le bord de la route des vacances »⁸⁹. A contrario, plus on monte dans l'échelle sociale, plus on a de chances de partir durant les périodes de congé. C'est le cas pour 71 % des cadres supérieurs contre 41 % des ouvriers (2010). Cette appréciation est confirmée par le Centre d'analyse stratégique (CAS), qui relève que « le fait de gagner moins de 1 500 € par mois diminue par 2,2 fois la probabilité de partir comparativement aux revenus supérieurs à 3 000 € (35 % contre 78 %) »⁹⁰. Il reste que les véritables privilégiés sont ceux qui ont la possibilité de partir

⁸⁸ La pratique associative selon la catégorie sociale, le revenu et le diplôme.

⁸⁹ Sandra Hoibian, *Vacances 2010 : les contraintes financières favorisent de nouveaux arbitrages*, Credoc, juillet 2010.

⁹⁰ CAS ; *Les vacances des Français : favoriser le départ du plus grand nombre* ; La note d'analyse n° 234, juillet 2011.

plusieurs fois au cours de l'année, soit 22 % de la population. Les cadres sont 44 % à être dans ce cas, mais les ouvriers quatre fois moins nombreux.

Outre les moyens financiers qui permettent à la plupart des cadres et dans une moindre mesure aux professions intermédiaires de partir en vacances, il est à noter que ces catégories totalisent 41 jours ouvrables de congé en 2010, contre 35 jours pour les employés et 32 jours pour les ouvriers, grâce à des dispositions d'aménagement du temps de travail mises en place depuis la loi sur les 35 heures...

À ces inégalités liées à l'appartenance sociale, peuvent s'ajouter des inégalités territoriales liées à l'accès aux services.

Toutes les inégalités sociales qui viennent d'être rappelés concourent directement (logement, conditions de vie et de travail...) ou indirectement (revenus, participation à la vie associative...) aux inégalités environnementales dans la mesure où elles participent du différentiel d'accès aux ressources (aménités environnementales) et d'expositions (risques et nuisances). Ce lien avec les risques environnementaux semble de mieux en mieux perçu mais reste encore tributaire de mesures et d'études de long terme.

Actualité de la problématique : Identifier les urgences

La pression humaine s'accroît sur tous les milieux et toutes les ressources non renouvelables, en particulier celles nécessaires à la production d'énergie, comme sur les renouvelables. Le réchauffement climatique et la destruction de la biodiversité sont identifiés comme deux menaces majeures de ce début de XXI^e siècle, et les conséquences de la réalisation des scénarios les plus défavorables seraient dramatiques en termes d'inégalités sociales et environnementales.

La déclaration de Rio affirme que les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable et qu'ils ont droit à une vie en harmonie avec la nature. Leur procurer cette harmonie est sans doute le plus achevé et le plus complexe des services rendus par la nature. Cependant, le modèle de développement retenu ne doit pas conduire à abuser des autres services ou ressources : là où les services sont dégradés, là où les ressources sont insuffisantes, le développement est compromis ; là où la consommation épuise les stocks ou excède leur capacité de reconstitution, le bien-être est menacé.

Ce constat conduit à s'interroger sur les conditions d'accès à certains types de biens ou de services en partage, au travers de la réflexion sur les biens communs et les biens publics. Cette réflexion en appelle une autre sur la protection des droits individuels et collectifs et leur élargissement aux domaines sociaux et environnementaux. Enfin, les interactions entre inégalités sociales et inégalités environnementales seront examinées dans une dernière partie.

Vers un élargissement de l'égalité d'accès à certains biens

Par le passé, certaines activités humaines utilisant des espaces comme l'air ou l'eau se sont largement développées sur une base de coopération, voire de règles de gestion commune plus ou moins formalisées. Les accords conclus cherchaient souvent à remédier, au moins à apaiser temporairement, les tensions ou rivalités existantes. Ainsi la gestion collective de l'eau dans le Roussillon est une pratique très ancienne, matérialisée par des règlements précis d'arrosage dès le Moyen-Âge. Dans un registre différent, la lutte contre les trafics criminels, comme la piraterie, ou contre les pandémies, a aussi été à l'origine de réponses coordonnées des autorités de police ou sanitaires.

Dans une société internationale passée d'environ soixante États reconnus dans les années 1920 à 193 États membres de l'ONU à ce jour, les besoins de coopération et de coordination n'ont pas disparu. Bien au contraire, la mondialisation a considérablement augmenté la liste des problèmes auxquels sont confrontées les communautés humaines, qui se tournent naturellement pour les résoudre vers les États sur le territoire desquels elles vivent. Or ces problèmes débordent de plus en plus souvent, par leur ampleur, hors des frontières, et dépassent par leur nature même les capacités d'un seul État à répondre de manière adaptée. De telles difficultés appellent des coopérations renforcées et de nouvelles règles internationales.

Juristes et penseurs de l'économie politique ont cherché pour leur part à expliquer et à justifier l'affectation à la collectivité de certains biens ou leur réservation à des usages collectifs, en lien avec leur conception du rôle des États, puis de la coopération internationale et du développement.

L'accès aux biens communs : un principe d'égalité qui rencontre des limites concrètes

Une filiation ancienne mais toujours d'actualité

La notion de bien commun ne nous est pas étrangère, elle est en effet directement héritée du droit romain. De précédents travaux du CESE⁹¹ ont fait référence à cette qualification à propos des espaces maritimes ainsi qu'à celle de *res nullius*, bien vacant ou sans maître, utilisée notamment à propos des espèces vivantes qu'ils abritent. Cet héritage est présent dans différentes branches du droit français, du droit civil au droit de l'environnement. Pour cette raison historique et de proximité culturelle, les biens communs seront donc évoqués avant les biens publics, concept développé à une époque beaucoup plus récente. Il s'agit par essence de biens non-exclusifs, c'est-à-dire que personne ne peut être exclu de la consommation d'un bien commun - ce qui soulève aujourd'hui des difficultés s'agissant de ressources naturelles que l'on a cru longtemps inépuisables.

Dans la catégorie juridique des « *res quarum commercium non est* »⁹² choses qui ne sont pas dans le commerce, le droit romain range les choses de droit divin (*res divini iuris*, comme les temples...) ; les *res communes omnium* : choses communes à tous comme l'air et la mer et enfin les *res publicae* : choses appartenant à l'État et hors du commerce car affectées à l'usage de tous (*usus publicus*) comme les voies publiques... Le rapport et avis sur les océans évoqué ci-dessus⁹³ l'a rappelé, « *les res communis englobent la mer, l'air, les eaux courantes... qui ne peuvent faire l'objet d'une appropriation totale par leur nature même, et ceci bien qu'il ne soit pas impossible d'en préserver des éléments ou une partie. On ne peut ni en définir précisément les limites, ni priver autrui de leur usage* ».

Biens et patrimoines communs en droit contemporain

Plusieurs textes de droit français moderne peuvent être considérés comme porteurs d'une partie de ces deux concepts.

Ainsi, selon l'article 714 du Code civil, dont la rédaction est restée inchangée depuis 1804⁹⁴, « *il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous* ». Inappropriables, et ce quelle que soit la forme de propriété, publique ou privée, principalement en raison de leur abondance supposée, elles ne sont pas à l'écart de la réglementation puisque le même article dispose que « *des lois de police règlent la manière d'en jouir* ». On range ordinairement dans cette catégorie l'air, la lumière naturelle - on pourrait aussi y ranger l'obscurité - les eaux courantes, les eaux de pluie, c'est-à-dire des

91 Catherine Chabaud ; *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?* ; Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, juillet 2013.

92 Jean-François Gerkens ; *Petit lexique de droit romain* ; Faculté de droit de Liège, 2013.

93 *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, *ibid*.

94 Contrairement à l'article 713 qui proclamait que « *les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la nation* ».

biens nécessaires à la vie. S'ils ne sont pas de surcroît susceptibles dans leur totalité d'une appropriation privative, ils peuvent l'être de manière partielle (une citerne d'eau de pluie par exemple...) et si nécessaire réglementée.

Le droit français fait également référence à des patrimoines communs nationaux dans les principes posés par d'autres Codes (urbanisme, environnement...). Leur création dérive, comme en droit international, de la reconnaissance de biens communs.

L'article L.110 du code de l'urbanisme proclame ainsi que « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». Il indique que « *chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* ».

Le même article précise l'étendue de cette responsabilité relative à l'utilisation de l'espace, qui consiste pour les collectivités à harmoniser leurs actions. Il dispose en effet qu'« *afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.* »

Pour sa part, l'article L.110-1 et 2 du Code de l'environnement affirme que « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable.* » Le projet de loi sur la biodiversité en cours d'examen au parlement enrichit quelque peu cette énumération : dans sa version modifiée en commission, il ajoute les adjectifs « *terrestres et marins* » aux « *milieux naturels* », précise que les paysages sont « *diurnes et nocturnes* » et remplace les mots « *les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent* » par les mots : « *les êtres vivants, la biodiversité* ». « *La préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent* » viendraient compléter les objectifs d'intérêt général.

En droit international, concernant plus spécifiquement le régime international des espaces, le principe selon lequel certains échappent à toute appropriation nationale et sont affectés à l'usage de tous est depuis longtemps acquis. Au-delà de ce principe, on rappellera ici brièvement que la prise en compte de l'intérêt de l'humanité tout entière s'exprime dans un certain nombre de conventions ou traités concernant la mer (ou plus exactement les grands fonds marins), l'Antarctique, ou encore la Lune et les corps célestes, et qu'il est souvent fait appel à ce propos, pour défendre de tels choix, à la notion de biens communs. On retrouve notamment l'idée que certains espaces et les ressources qui en procèdent

ont un statut de patrimoine commun de l'humanité et que leur exploration, comme leur utilisation, doivent être soumises au régime juridique de ce statut⁹⁵.

La référence aux concepts de biens communs ou de patrimoines communs, qui repose sur un fondement et des réflexions de nature juridique, est donc intéressante, notamment parce qu'elle permet d'établir un principe d'égalité dans l'accès à certaines ressources que ce soit dans l'espace interne ou dans l'espace international.

Limites et efforts de renouvellement modernes

Elle rencontre cependant deux catégories de limites. Des limites juridiques d'une part : s'il n'est pas d'appropriation possible de ces biens communs, alors il n'est pas non plus envisageable d'en réserver l'accès exclusif, d'accorder des priorités d'accès ou d'en restreindre l'accès. De plus, en droit interne, l'absence de « propriétaire » limite les possibilités d'action en justice en cas de dommages : Qui est responsable de ces biens ? Comment évaluer les dommages ? Qui peut demander et obtenir réparation ?

D'autres limites sont d'ordre pratique : la liste des biens communs naturels n'est pas extensible, sauf à la vider de son sens. De la même manière, englober dans le patrimoine commun tous les êtres vivants est compréhensible dans le cadre d'une dynamique politique - il s'agit de prévenir un appauvrissement collectif par disparition ou destruction et d'organiser la transmission de ce patrimoine aux générations futures -, mais cet élargissement du concept l'éloigne des réalités et risque d'en affaiblir la portée.

Surtout, s'agissant des ressources naturelles, la notion de biens communs paraît plus adaptée à des situations de dégradation sévère ou d'épuisement de l'existant qui requièrent des mesures d'urgence. Un renouvellement du concept est nécessaire pour le rendre plus opérationnel dans le monde d'aujourd'hui.

L'article « The tragedy of the commons » de Garrett Hardin, dont la parution date de 1968, est souvent cité comme étant à l'origine d'un renouveau des réflexions sur les biens communs par la théorie économique - l'utilisation économiquement rationnelle par les individus d'un bien commun, maximisant l'intérêt individuel, peut avoir des conséquences à moyen-long terme totalement contraires à l'intérêt de la collectivité dans son ensemble. Sur cette base, de nombreux chercheurs se sont appliqués à déterminer quels seraient les modèles de gestion les plus appropriés pour garantir la satisfaction des besoins et la préservation des ressources sur le long terme. Critiquant les travaux de Harding, Elinor Ostrom⁹⁶ en particulier a démontré que des communautés, en des points très différents du globe, ont su élaborer et maintenir des arrangements ou procédures permettant d'assurer une gestion économiquement optimale des biens communs, sans qu'il soit besoin de recourir à une privatisation du bien ou au contraire à sa prise en charge par la puissance publique. Ainsi, dans les vallées de Carol et d'Osseja, dans les Pyrénées, une communauté de gestion pour les hauts pâturages comprenant les droits de parcours, d'usage et de jouissance, a existé pendant plusieurs siècles. Des règles coutumières collectives ont ainsi fixé les conditions d'usage des communs.

⁹⁵ Voir à ce sujet les travaux d'Alexandre-Charles Kiss, parmi lesquels *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Recueil des cours, tome 175 (1982- II), Académie de droit international.

⁹⁶ Première femme à recevoir le prix Nobel d'économie (2009), avec Oliver Williamson, pour son analyse de la gouvernance économique, en particulier des biens communs.

Dans les années 1990, le développement d'internet a suscité des communs d'un nouveau genre, « les communs de la connaissance », la connaissance étant conçue comme une ressource partagée. Alors que les ressources naturelles sont des ressources rares, les communs de la connaissance sont des biens non rivaux, leur utilisation par les uns augmentant celle des autres.

D'autres auteurs ont poussé la réflexion bien plus loin, avec la volonté d'ouvrir très largement la catégorie à des préoccupations éloignées de son objet initial.

Pour M. Jean Gadrey⁹⁷ par exemple, les biens communs désignent des qualités de ressources ou patrimoines collectifs fondamentaux (biens communs naturels, cultures populaires, connaissances...) et par extension des qualités sociétales, ou des droits. Il convient de gérer en commun la qualité de ces ressources collectives, gestion qui nécessite la coopération d'un très grand nombre d'acteurs. « *La qualification d'un enjeu comme bien commun n'a rien de naturel. Les biens communs sont des construits sociaux. Ils doivent être institués* ». Le confort des logements, l'emploi de qualité, l'égalité des femmes et des hommes, la sécurité professionnelle sont des biens communs qui pour exister en tant que tels nécessitent « *un jugement d'utilité collective* » (pouvant résulter par exemple de conférences citoyennes) « *selon lequel tous, par principe, devraient avoir la possibilité d'en bénéficier ou d'y accéder. Il y a de l'intérêt général dans ce jugement, de l'utilité sociale ou sociétale, des richesses collectives fondamentales, des finalités ou valeurs de société, voire des droits universels* ». M. Gadrey cite en exemple la région Nord-Pas de Calais - exemple sur lequel le présent rapport reviendra - qui s'est engagée, à l'occasion de ses « Assises de la transformation écologique et sociale de la région » de 2011 et 2012, dans une réflexion sur les biens communs (ressources de qualité, éléments de patrimoines collectifs, caractéristiques sociales et sociétales...).

Le renouvellement de la notion de biens communs conduit à rechercher une troisième voie entre biens privés et biens publics, mettant l'accent sur la gestion directe plus que sur les biens eux-mêmes - le mot « biens » étant d'ailleurs parfois éludé. M. Christian Laval⁹⁸ écrit ainsi que « *les communs ne sont pas des «choses» qui préexisteraient aux règles, des objets ou des domaines naturels...seul l'acte d'instituer les communs fait exister les communs* ».

Ce sont en effet les institutions qui structurent la gestion commune. Entre le marché et l'État, il y a des formes d'activités et de productions qui relèvent de communautés.

Dans le cadre de la réflexion sur les biens publics, développée au paragraphe suivant, il est fait appel à la notion de biens communs en tant qu'ils constituent un sous-ensemble des biens publics composé des ressources naturelles.

⁹⁷ Jean Gadrey ; *Des biens publics aux biens communs* ; avril 2012 ; ou *Les biens communs : une notion au service des projets de l'ESS ?* ; novembre 2013 ; Articles pour Alternatives économiques.

⁹⁸ M. Christian Laval ; *La nouvelle économie politique des communs : apports et limites* ; mars 2011 ; séance du séminaire « Du public au commun » dans le journal du MAUSS

Le développement de la notion de biens publics : pour de nouvelles égalités d'accès en phase avec le développement durable

La réflexion sur les biens publics est apparue en tant que telle dans la théorie économique au milieu du XX^e siècle. D'abord forgé pour « donner un fondement rationnel à l'intervention publique dans un univers de marchés libres et concurrentiels »⁹⁹ et ce dans un cadre étatique, ce concept a ensuite été repris et développé pour s'appliquer dans un cadre international.

La théorie des biens publics, fondement de l'intervention de l'État dans un contexte d'économie de marché

Il est fait référence, lorsqu'il est question de la théorie des biens publics, aux travaux du prix Nobel d'économie 1970, Paul Samuelson¹⁰⁰. Tout d'abord, il convient de rappeler que dans la théorie classique de l'équilibre général, le fonctionnement des marchés ne permet pas toujours d'aboutir à une allocation efficace des ressources maximisant le bien-être global. En effet, les coûts et avantages privés ne coïncident pas toujours avec les coûts et avantages sociaux au niveau de la collectivité. On parle de défaillances de marché, justifiant une intervention publique pour y remédier. Cette action correctrice s'exerce dans le cadre de l'économie de marché.

L'existence d'externalités rentre dans ce cadre. Par exemple, le prix du marché d'un bien polluant est inférieur à son coût social qui intègre la nuisance résultant des pollutions. Cette divergence ne permet pas d'atteindre l'allocation optimale des ressources.

La fourniture de certains biens d'intérêt collectif produit également de telles défaillances. Pour préciser la notion de bien public, Samuelson fait appel à deux idées distinctes. Premièrement, un bien public est un bien non-rival c'est-à-dire que la consommation du bien par un agent ne diminue pas la possibilité de consommation de ce même bien par un autre agent. Les biens publics sont dits « *intrinsèquement non-rivaux* ». Deuxièmement, un bien public est en principe non-exclusif, c'est-à-dire qu'aucun consommateur ne peut être exclu de la consommation de ce bien. Il n'est donc pas possible de lui faire payer individuellement cette consommation.

Toutefois, ces principes souffrent des exceptions. En effet, les biens publics à la fois non-rivaux et non-exclusifs sont peu nombreux, ils sont dits « biens publics purs » (la lumière du phare, la défense nationale...). Ceux à qui il manque l'une de ces deux qualités sont dits « biens publics impurs ».

Ainsi, certains biens publics sont non-exclusifs, mais rivaux. Les ressources naturelles épuisables sont dans ce cas. On cite par exemple souvent les ressources halieutiques pour souligner la difficulté qu'il y a à en restreindre l'accès. C'est pourquoi il est fréquent de retrouver à leur propos l'appellation de « biens communs », comme sous-catégorie particulière de

⁹⁹ Serge Lepeltier ; *La mondialisation et l'environnement* ; Rapport d'information du Sénat n° 23,3 mars 2004.

¹⁰⁰ Une partie des développements qui suivent doivent beaucoup à un document de l'AFD, *Biens publics mondiaux et développement : de nouveaux arbitrages pour l'aide ?*, Mme Sarah Marniesse, septembre 2005.

biens publics. Cette sous-catégorisation témoigne par ailleurs d'un élargissement du champ à des biens qui ne résultent pas d'un processus de production d'origine humaine.

D'autres biens publics sont non-rivaux, mais des mécanismes d'exclusion de certains consommateurs peuvent être mis en œuvre au moyen de systèmes de tarification ou de prix, ils sont qualifiés de « biens-club ». De nombreuses infrastructures publiques peuvent rentrer dans ce cadre - le canal de Panama est typiquement un bien public non-rival et un bien-club.

La non-rivalité entraîne des comportements de « passager clandestin » : tout agent économique peut avoir accès au bien et en consommer autant qu'il le souhaite sans s'impliquer dans sa production ou son renouvellement. Il peut choisir d'adopter un comportement non coopératif et profiter au maximum du bien disponible sans apporter de contribution.

On peut formuler à partir de la théorie économique des biens publics dans le contexte d'une économie de marché les observations suivantes :

- une consommation de ressources naturelles épuisables (biens publics rivaux) peut être source d'inégalités, puisqu'elle affecte les possibilités de consommation du plus grand nombre, induisant des externalités négatives globales ;
- la réduction de certaines externalités négatives comme une pollution de l'air peut être qualifiée de bien public : elle est non-exclusive et non-rivale, elle peut à ce titre justifier une action de la collectivité publique.

La légitimité économique de l'intervention de l'État étant assurée, ce dernier peut réglementer pour prendre en compte les externalités - et faire par exemple respecter le principe pollueur-payeur. Elle lui permet ainsi d'en attribuer la prise en charge économique aux agents qui sont à l'origine des pollutions. L'État sera également fondé à intervenir pour en faire assurer le financement par la collecte de l'impôt ou la création de marchés de droits.

Les biens publics dans le contexte international ou mondial

Les Biens publics mondiaux (BPM) ont fait leur apparition dans les travaux de certains économistes dans les années 1970, puis sont devenus sujets de débats internationaux au cours des années 1990. Dans un contexte de mondialisation, et partant du constat d'une augmentation des interdépendances, ils ont servi de point d'appui théorique et méthodologique à la volonté d'une meilleure prise en compte des intérêts communs à l'humanité. Ce ne sont pas des biens au sens commun du terme, ce qui permet de différencier l'accès du mode de gestion.

□ Développement et utilité des BPM

Le CESE a évoqué cette question dans son avis sur Rio+20¹⁰¹ : « apparue en 1999 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la notion de Bien public mondial (BPM) repose sur le constat qu'il existe certains biens ou services que ni les marchés, ni les États ne sont disposés à produire d'une façon optimale et à protéger. Les BPM recouvriraient tout à la fois des biens environnementaux (la préservation de la couche d'ozone), des biens « humains » (la lutte contre la pauvreté, la connaissance scientifique et technique,

¹⁰¹ Françoise Vilain ; Rio +20, un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète ; Les éditions des Journaux officiels, mai 2012 ; Avis du Conseil économique, social et environnemental.

l'héritage culturel mondial...), des infrastructures transnationales (internet par exemple) et des biens immatériels (la paix, la santé, la stabilité financière...) ».

Les biens publics mondiaux conservent les critères traditionnels de non rivalité et non exclusion, en s'enrichissant :

- d'une dimension internationale, car les questions à traiter, comme le maintien d'une température globale au-dessous de la limite des 2°C, sont des problèmes qui dépassent le cadre des frontières et nécessitent une coordination entre États ;
- d'une dimension intergénérationnelle, car les BPM en particulier environnementaux, comme la biodiversité, concernent les générations présentes comme les générations futures.

Le Groupe de travail international sur les BPM (GTIBPM)¹⁰² a donné en 2006 une liste des biens publics mondiaux, fondée sur une approche plutôt restrictive et destinée à éviter toute confusion avec les droits humains ou les objectifs de développement.

Le groupe de travail considère comme « essentiels » cinq biens publics mondiaux :

- prévenir l'apparition et la propagation de nouvelles maladies infectieuses ;
- faire face au changement climatique ;
- améliorer la stabilité financière internationale ;
- renforcer le système commercial ;
- instaurer la paix et la sécurité, condition de tous les autres objectifs.

Comme le souligne l'Agence française de développement (AFD), *« ces choix ne font pas l'unanimité et sont largement critiqués par la société civile. D'une part, cette définition est jugée de coloration trop « libérale », elle n'a pas pour objectifs de modifier la répartition des richesses mondiales, de faire avancer l'application des droits humains, ni de freiner la libéralisation des économies, mais plutôt de prendre en compte l'existence de défaillances de marché et d'y remédier pour réduire leurs conséquences négatives et optimiser les bénéfices attendus du fonctionnement des marchés. Ensuite, les détracteurs de l'approche dénoncent les difficultés analytiques et opérationnelles qui accompagnent ces choix. »*

Le rapport du Sénat souligne cependant que le « concept de bien public présente l'avantage d'apporter une justification à la coopération internationale, sans remettre en cause le bien-fondé de la libéralisation des marchés » et que « la compatibilité de la notion de BPM avec les canons de la théorie économique classique lui confère une force persuasive particulière auprès des États et des organisations internationales (OMC, OCDE) les plus attachées à la libéralisation des marchés ».

La notion de BPM est d'ailleurs à la fois souple, évolutive et inclusive - parfois trop, ont jugé certains. Au total, comme le suggère Ludovic Vievard¹⁰³, *« le recours à la notion de BPM comme solution contre les maux globaux est donc une nouvelle manière de poser le débat et de réintroduire de manière volontariste, la question d'une réglementation ou d'outils internationaux de gouvernance qui résonne avec l'ensemble des dimensions économiques (stabilité financière), sociétale (savoirs, santé, paix) et environnementales (ressources naturelles) du développement durable. Par ailleurs, la notion permet de « sanctuariser » ces domaines en leur attribuant un*

¹⁰² Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national ; rapport du GTIBPM, co-présidé par Ernesto Zedillo et Tidjane Thiam, 2006

¹⁰³ Ludovic Viévard ; Centre ressources prospectives du Grand Lyon, Biens publics mondiaux (BPM), biens communs (CPR) - deux notions émergentes concurrentes ? ; octobre 2009.

statut d'exception. Autrement dit, elle tente d'articuler à la fois l'efficacité dans la production et la gestion des biens intéressant l'ensemble de l'humanité avec les critères d'équité ».

Ces constructions ne sont donc pas achevées. Comme le relève M. François Lille sur le site de la Fondation Gabriel Péri¹⁰⁴, nombreuses sont les organisations internationales qui s'attachent, chacune en fonction de ses objectifs, à la gestion « *de biens publics dont ils ont reçu mission de s'occuper, sous les définitions les plus diverses (...) Chaque organisme, en charge de tel ou tel ensemble de biens, a développé et formulé dans le droit onusien des conceptions propres à chacun de ces ensembles* ». L'UNESCO, l'OIT et le PNUD en font par exemple partie. En dépit de ses ambiguïtés, et des critiques qu'il est toujours possible d'adresser à l'expression « biens publics », M. Lille défend le recours et l'usage au vocable « *pour désigner ces choses concrètes qui participent au bien commun (...) parce que, lancé dans l'arène par une des plus réputées organisations de l'ONU, il en acquiert légitimité et publicité, et parce qu'il est assez simple et riche de sens* ».

La question de savoir par quelle voie et avec quels moyens assurer la gestion de ces biens publics et leur accès se pose avec une particulière acuité.

□ *Une préoccupation de long terme reconnue par la France et intégrée comme élément de l'aide au développement*

Le ministère des Affaires étrangères définit la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux comme des enjeux majeurs de l'AFD. L'organisation du ministère comprend d'ailleurs une direction du développement et des BPM. Celle-ci élabore les politiques et stratégies des opérateurs de l'aide publique au développement, définit et met en œuvre des politiques de renforcement de la gouvernance démocratique, enfin élabore et suit les stratégies françaises de coopération internationale en matière de santé, de sécurité alimentaire, de développement humain, d'environnement et de climat.

Dans son dernier rapport au Parlement sur l'AFD¹⁰⁵, le ministère rappelle qu'elle s'efforce à la fois de répondre à des besoins essentiels des populations (sécurité alimentaire, eau, santé...) et de prendre en compte des préoccupations de long terme comme la préservation des BPM.

Certains de ces biens sont à la fois des biens publics « nationaux » et des BPM. Par exemple, l'AFD, après avoir rappelé l'action de la France envers la biodiversité en métropole et dans les Outre-mer, souligne sur son site internet que la biodiversité est un bien public mondial, au même titre que le climat ou la lutte contre les pandémies.

□ *Vers des biens publics européens ?*

L'Europe n'a pas jusqu'à présent pris position collectivement dans le débat en faveur des biens publics.

Toutefois, la situation a évolué de façon significative en 2013. Une première Initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « *l'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise !* », dite aussi ICE Right 2water, a été jugée recevable en 2013. Elle a été transmise en décembre à la commission qui a publié en mars 2014 une communication sur cette initiative.

¹⁰⁴ François Lille ; *Que sont les Biens publics mondiaux ?* ; site de la fondation Gabriel Péri, 2009.

¹⁰⁵ Rapport bisannuel au Parlement, mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement : une vision française », novembre 2012.

Les ICE doivent être portées par plus d'un million de citoyens provenant d'au moins sept États, l'ICE Right 2water en a recueilli plus d'1,6 million. Elle invite la commission à « *promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services essentiels pour tous* ». Elle demande notamment que :

- les institutions européennes et les États membres soient tenus de faire en sorte que tous les habitants jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement ;
- l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation.

Dans sa communication, la commission rappelle que l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que le droit à l'eau potable est un droit de l'homme. L'action de l'Union européenne (UE) est conforme, selon la commission, à ce principe. La Directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000 souligne d'ailleurs que l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine. La commission s'est engagée à intensifier ses efforts en vue de la mise en œuvre intégrale par les États membres de la DCE, à procéder à un réexamen de cette DCE dans le cadre d'une large consultation, et à défendre l'accès universel à l'eau.

Concrètement et dans l'immédiat, l'ICE a eu pour conséquence l'exclusion des concessions d'eau potable du champ d'application des nouvelles règles des marchés publics dans l'UE. En effet, les députés européens ont reconnu l'importance spécifique de l'eau comme bien public et ont, par conséquent, exclu le secteur de l'eau du champ d'application de la directive sur les concessions.

Cette question avait fait l'objet d'une forte controverse, notamment en amont des discussions publiques sur la directive. C'est la raison qui avait conduit M. Michel Barnier à proposer ce retrait dès juin 2013 à la Commission, pour apaiser les craintes de très nombreux citoyens dans l'UE de voir privatisé le secteur de l'approvisionnement en eau. Cette crainte est particulièrement forte en Autriche, où l'approvisionnement est géré par des sociétés communales, les Stadtwerke des municipalités.

L'idée de développer des biens publics de l'UE rencontre de fait un certain succès. Un article de la revue de l'OFCE défend en ce sens une « Europe des biens publics »¹⁰⁶ : « *la délibération politique devrait porter sur « les biens publics européens » - c'est-à-dire ceux qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel État membre - les moyens de les produire et de les financer. Un exemple type de bien public européen est la défense* »... Ces auteurs citent comme Biens publics européens (BPE) « *la protection de l'environnement, tant naturel qu'humain (qui préside à la notion de développement durable), la mobilité, l'indépendance énergétique et enfin la cohésion nationale par l'intégration sociale au sein de chaque État membre* ». Pour ces auteurs, la stabilité macroéconomique, le plein emploi, la cohésion territoriale, le progrès de la connaissance et de sa transmission constituent d'autres BPE, et non mondiaux, conçus comme essentiels à l'existence et la prospérité des nations de l'UE, ensuite, « *parce qu'ils sont le fruit de l'alliance et de la coopération de pays qui ont choisi, de manière unique au monde, de partager leur souveraineté pour être pleinement eux-mêmes* ».

¹⁰⁶ Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux ; *L'Europe des biens publics* ; Revue de l'OFCE, juin 2012.

Quant à l'architecture, on retiendra surtout quatre idées qui sous-tendent l'adhésion à une acception large, mais pas indéfiniment extensible, des biens publics :

- l'acception large permet d'aborder les questions d'intervention publique, de coopération internationale et d'aide au développement d'une manière qui intègre les différentes dimensions du développement durable ; cet avantage l'emporte même si l'élargissement fait perdre à la notion une partie de sa force d'analyse et de sa rigueur ;
- la dimension environnementale occupe une place essentielle ; elle peut être abordée en fonction des besoins sous l'angle de la préservation des services rendus, de la protection des biens environnementaux ou de la réduction des externalités négatives ;
- elle combine dans la prise en charge des biens publics le souci de l'équité et celui de l'efficacité ;
- le caractère public du bien résulte d'une combinaison de choix politiques et sociaux et de critères objectifs propres ; il s'agit avant tout d'affirmer les premiers sans s'enfermer dans des catégories théoriques, et d'en tirer des orientations pour l'action.

Vivre dans un environnement sain et protégé : la reconnaissance progressive de droits fondamentaux « environnementaux »

Les paragraphes ci-dessous poursuivent un double objectif : d'une part, illustrer la manière dont les droits ont évolué au fil du temps et continuent d'évoluer en rappelant les débats, très vifs et toujours actuels, qui accompagnent ces lentes évolutions. D'autre part, montrer comment la préoccupation environnementale a ouvert une perspective sur des droits nouveaux, qui s'affirment parfois solennellement, parfois de manière beaucoup plus discrète.

Une évolution des droits où la nécessaire affirmation de la liberté individuelle ouvre la voie à des exigences sociales et sociétales

Il ne rentre évidemment pas dans l'objet du présent rapport de tracer l'historique ou de faire une typologie des droits de l'homme. On se bornera à rappeler quelques faits, notions ou élément susceptibles d'éclairer les paragraphes qui viendront ensuite et concerneront la prise en compte des préoccupations environnementales, soit de manière positive, comme un « droit à », soit négative, en réaction à des atteintes ou destructions de l'environnement.

□ Des droits politiques aux droits sociaux

La reconnaissance et la garantie des droits de l'homme par les démocraties sont les fruits d'une histoire européenne relativement récente - un peu plus de trois siècles pour l'Habeas Corpus Act de 1679 et le Bill of Rights de 1689 en Grande-Bretagne, un peu plus de deux siècles pour la première des déclarations françaises des droits de l'Homme, celle de 1789.

Tout au long du XIX^e siècle, la déclaration des droits de l'Homme française inspire de nombreuses constitutions libérales. Cette situation se prolongera jusqu'à la Première Guerre mondiale. Il s'agit essentiellement de garantie des droits au travers de l'abstention de l'État, plus que d'obligations positives par celui-ci. Pourtant, dès 1793 et surtout en 1848, notamment parce que la Constitution affirme le principe de la protection du travail, une conception nouvelle des droits de l'homme commence à apparaître.

D'une manière générale, les droits garantis peuvent être individuels ou collectifs. Le socle de ces droits est, du point de vue de l'individu, essentiellement passif : il s'agit du droit à la sûreté et de la liberté individuelle qui constituent les protections contre la contrainte étatique et le risque d'arbitraire.

C'est dans le domaine politique que les démocraties ont développé les droits positifs les plus élaborés, afin d'assurer la participation des citoyens à la gestion et au contrôle des affaires publiques. Ces droits ne peuvent se satisfaire d'une simple proclamation, leur exercice effectif nécessite des modalités techniques d'application et un contrôle par des juridictions indépendantes des restrictions ou limites éventuelles.

Ces droits ont un caractère individuel et collectif plus ou moins marqué. Sous différentes appellations leur liste comprend le droit à des élections libres, le droit à la libre expression de la pensée - que l'on peut considérer comme un droit positif dérivé de la liberté d'opinion -, le droit de réunion, le droit d'association. En France, la loi Le Chapelier (1791) interdisant les corporations marquera notre histoire politique et sociale. En proclamant qu'il n'y avait plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général, cette loi servira de base à la répression de toute coalition, association ou action collective. Il faudra près d'un siècle pour que les droits de réunion (1881) et d'association (1901) soient reconnus. C'est la loi Waldeck-Rousseau qui autorisera les syndicats professionnels en 1884.

Le droit de propriété, garanti dès 1789, mais aussi les droits relatifs à l'industrie ou au commerce sont généralement qualifiés de droits économiques. Ils sont de la sorte distingués des droits sociaux, consacrés en France par le préambule de la Constitution de la IV^e République. L'essentiel de ces droits sociaux comprend le droit syndical, le droit de grève, le droit à l'emploi, le droit à la sécurité et le droit à la culture.

Tels qu'ils se sont stabilisés notamment dans les grands textes internationaux adoptés après la Deuxième Guerre mondiale, les droits de l'homme sont donc divisés en trois catégories : les droits que Sieyès appelait les « droits civils » et qui recouvrent les libertés publiques comme la sûreté, le respect de la vie privée, la liberté religieuse, la liberté d'opinion, etc. La deuxième catégorie comprend les droits politiques. La troisième catégorie comprend les droits sociaux. Ceux-ci ne demandent pas seulement une non-ingérence de l'État, ou la mise en œuvre de dispositifs techniques permettant leur exercice effectif, mais de véritables services, prestations ou actions de mise en œuvre de la part de la collectivité. La liste des droits sociaux n'est pas close : le droit au logement opposable été reconnu en France par la loi DALO de mars 2007. On verra dans les paragraphes qui suivent ce qu'ils recouvrent et comment la liste des droits tend aujourd'hui à s'étendre avec la prise en compte des droits environnementaux.

La reconnaissance internationale des droits sociaux

Si les droits économiques et sociaux sont étroitement complémentaires, leur portée, comme cela vient d'être exposé, diffère. Il en résulte en effet pour l'État, s'agissant des droits sociaux ou tout au moins d'une partie d'entre eux, une véritable obligation de faire, placée

sous le contrôle du juge. Il ne s'agit plus seulement d'empêcher d'État d'empiéter sur les libertés des individus, mais d'obtenir de sa part des actions pour garantir l'effectivité des droits.

Il arrive pour cette raison que les instruments fondamentaux, en particulier dans l'ordre international, traitent séparément les grandes libertés, les droits politiques et les droits sociaux, ou complètent l'énoncé formel de ces derniers par des textes qui en précisent la portée et le sens.

La déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 comprend ainsi sept articles qui traitent des droits sociaux :

- le droit à la Sécurité sociale et à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité ;
- le droit au travail et à une rémunération équitable, le droit syndical ;
- le droit au repos et au loisir ;
- le droit à un niveau de vie suffisant incluant la satisfaction des besoins fondamentaux en matière de santé, d'alimentation, de logement ;
- le droit à l'éducation ;
- le droit à la culture.

L'article 28 proclame en outre que « *toute personne a droit à ce que règne sur le plan social et sur le plan international un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet* ». Il mérite d'être cité car le « *droit à l'ordre social et international* » qu'il énonce porte en germe une réflexion plus large sur ses conditions générales, donc sur le développement durable.

La déclaration est complétée par deux pactes adoptés en 1966 et entrés en vigueur dix ans plus tard, le pacte international sur les droits civils et politiques et le pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux pactes explicitent et détaillent, parfois augmentent, les droits développés dans la déclaration universelle. Le pacte relatif aux droits sociaux en enrichit ainsi la liste, il est aussi beaucoup plus complet que la déclaration en ce qu'il s'efforce de préciser leurs implications concrètes. Les deux pactes font obligation aux États de présenter des rapports sur leur application.

Le dispositif européen, quant à lui, repose sur la convention européenne de 1950, signée sous l'égide du Conseil de l'Europe et qui ne comprend pas de droits sociaux. La convention, ratifiée par tous les États membres de l'UE, a mis en place un contrôle poussé par la Cour européenne des droits de l'homme. L'UE n'a pas adhéré en tant que telle à la convention, mais les traités ont insisté sur le respect des droits fondamentaux qu'elle garantit. La Cour de justice de l'Union a d'ailleurs intégré dans sa jurisprudence les principes de la convention, ce qui garantit la cohérence de l'ensemble.

Comme pour les droits politiques, plusieurs textes font référence en matière sociale. Le Conseil de l'Europe s'est doté d'un instrument séparé, la Charte sociale européenne, en 1961, révisée en 1996 et entrée en vigueur dans sa nouvelle rédaction en 1999. L'Union européenne a adopté quant à elle une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en 1989, les objectifs de la charte ont été repris dans le traité d'Amsterdam et celui de Lisbonne y fait référence, comme il reconnaît également la charte sociale du Conseil de l'Europe.

En 2000, l'UE s'est dotée d'une charte des droits fondamentaux, modifiée et proclamée une deuxième fois en 2007 en vue de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a la

même valeur que les traités. Elle incorpore notamment les droits issus des textes de 1961, 1996 et 1989 du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et « offre une cristallisation heureuse de droits dérivant de sources nationales, européennes et internationales »¹⁰⁷.

Cependant, certains États membres, dont le Royaume-Uni, ont obtenu que les droits socioéconomiques positifs comme le droit à l'éducation ou le droit de travailler ne puissent pas être interprétés comme devant avoir un effet direct¹⁰⁸, en faisant préciser que leur mise en œuvre, qui relève d'actes émanant des institutions européennes ou des États membres, est une capacité et non une obligation. « En d'autres termes, les principes de la Charte comme les droits socioéconomiques positifs protégés par de nombreux textes constitutionnels, doivent être « concrétisés » par des actes législatifs ou exécutifs. Cela ne signifie pas qu'ils n'ont aucun effet juridique. Ils deviendront significatifs pour l'ensemble des tribunaux lorsque ces derniers auront à interpréter ou contrôler le droit dérivé par l'Union ou les mesures nationales qui relèvent du champ d'application du droit européen »¹⁰⁹. Au début du XXI^e siècle, au sein de l'UE, les droits sociaux et l'étendue de leur protection ne font pas consensus.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre effective des droits sociaux, il faut souligner le rôle essentiel de l'OIT. La déclaration de Philadelphie « concernant les buts et objectifs » de l'OIT, adoptée en 1944, affirme que « le travail n'est pas une marchandise », garantit les libertés collectives et promeut la solidarité et la démocratie sociale. L'OIT est organisée sur la base d'une représentation tripartite comprenant les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs. Le principe de la liberté syndicale est inscrit dans la charte même de l'OIT.

□ La garantie des droits sociaux en France

Le préambule de la constitution de 1946, après avoir réaffirmé les droits et libertés consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », « proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps » un certain nombre de grands principes politiques, économiques et sociaux.

Plusieurs droits sociaux se trouvent énumérés dans le préambule : le droit d'obtenir un emploi, le droit syndical, le droit de grève, le droit de participer à la détermination collective des conditions de travail, le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence en cas d'incapacité de travailler, le droit à la protection de la santé... se trouvent également affirmés la solidarité et l'égalité de tous les Français « devant les charges qui résultent des calamités nationales »¹¹⁰.

Ces droits, visés par le préambule de la Constitution de 1958, ont de ce fait valeur constitutionnelle. À l'occasion du quarantième anniversaire de la Constitution actuelle, le Conseil constitutionnel lui a consacré une série d'articles.

Dans l'un d'entre eux, relatif à la question des droits, Mme Goesel-Le-Bihan indique que les droits sociaux du préambule de 1946 peuvent être classés en droits sociaux classiques (droit de grève), en droits à prestations dits droits-créances (droit à la santé) et enfin en droits de participation (participation à la détermination collective des conditions de travail). Comme les droits issus de la Déclaration de 1789, comme « les droits et devoirs définis

¹⁰⁷ Xavier Groussot, Laurent Pech ; *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne* ; Question d'Europe n° 173, 14 juin 2010, Fondation Robert Schuman.

¹⁰⁸ Fondation Robert Schuman, *ibid.*

¹⁰⁹ Fondation Robert Schuman, *ibid.*

¹¹⁰ Article 12 du préambule de la Constitution de 1946.

dans la Charte de l'environnement », ainsi visés par le préambule de 1958 et sur lesquels on reviendra, ils font partie du « bloc de constitutionnalité ». Cet ensemble comprend aussi un certain nombre de droits déduits des précédents ou de textes législatifs, mais pas des traités ou conventions ratifiés par la France, qui en sont exclus par la jurisprudence constitutionnelle.

Le régime juridique de ces droits n'est pas uniforme : pour qu'ils soient directement applicables, leur rédaction doit être suffisamment claire et précise. « *La médiation de la loi est donc exigée* » dans la plupart des cas pour permettre une prise en compte par les juridictions ordinaires. Pour certains droits qui correspondent à des libertés fondamentales, des restrictions ne peuvent être apportées que sur la base d'un motif de même valeur, c'est-à-dire constitutionnel. Pour les autres droits, le Conseil constitutionnel soumet la loi à un contrôle portant sur la proportionnalité des mesures adoptées et les motifs d'intérêt général qui justifient les dérogations législatives éventuelles.

Pour les droits-créances, le législateur dispose d'une marge de manœuvre supérieure. Le choix des modalités lui appartenant, le Conseil effectue un contrôle global, au regard de toutes les dispositions existantes, et ne sanctionne que le non-respect d'un seuil minimal de protection. Le Conseil constitutionnel considère certains de ces droits comme des objectifs de valeur constitutionnelle : leur portée normative est relativement faible, « *c'est la combinaison entre leur nature d'objectifs et de conditions d'effectivité des droits et libertés qui constitue le facteur explicatif de leur normativité limitée, qui se manifeste par leur inapplicabilité directe, par le fait qu'ils ne constituent que des obligations de moyens et enfin par leur protection globalement limitée*¹¹¹ ».

Les droits sociaux, pas plus que les libertés fondamentales, ne sont partout garantis dans le monde. Leur affirmation théorique ne garantit d'ailleurs pas leur effectivité pratique, que ce soit dans l'ordre international ou dans l'ordre interne.

Une affirmation récente du droit de l'environnement qui rend nécessaire celle de droits à l'environnement

Des instruments juridiques anciens comme la convention de Paris pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture de 1902 ou la convention de Londres de 1933 sur la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel permettent depuis longtemps la protection de certaines espèces¹¹² et limitent ou organisent certaines activités humaines. Par la suite, les préoccupations environnementales ont suscité l'émergence de nouveaux droits. Les circonstances plus ou moins favorables et les modalités seront abordées dans les paragraphes qui suivent, en commençant par la France qui a constitutionnalisé ces droits.

¹¹¹ Pierre de Montalivet ; *Les objectifs de valeur constitutionnelle* ; cahiers du Conseil constitutionnel n° 20 juin 2006.

¹¹² Conventions citées dans *Protection juridique de la biodiversité : faut-il recourir aux droits fondamentaux ?* MM. Patrick Hubert et Bernard Labat, revue d'Humanité et biodiversité n° 1, 2014.

□ L'affirmation en France des droits et devoirs environnementaux

La reconnaissance de droits environnementaux apparaît dans différentes lois, pour certains avant l'adoption de la charte de l'environnement en 2004. Ainsi, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, proclame que « *les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain* » et qu'il « *est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* ».

L'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 affirme par exemple que « *l'usage de l'eau appartient à tous* » et que « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

La Charte de l'environnement constitue une étape essentielle en raison de son inscription, au travers de la mention qui en est faite dans la Constitution, dans le bloc de constitutionnalité. Elle comporte des devoirs, comme l'obligation de réparation des atteintes causées à l'environnement ou le respect du principe de précaution¹¹³, et des droits comme le droit à un environnement respectueux de la santé.

Le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions fondées sur cette Charte en particulier concernant la conformité de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, de la loi relative aux OGM, de la loi portant création d'une contribution carbone, du régime de responsabilité en matière de nuisances industrielles, du régime d'installation classée ou encore de la loi relative à l'interdiction de la fracturation hydraulique. L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte a valeur constitutionnelle. Concernant par exemple la contribution carbone, le Conseil constitutionnel a souligné dans sa décision de décembre 2009 que les devoirs énoncés par les articles 2, 3 et 4 de la charte (prendre part à la préservation de l'environnement, prévenir les atteintes à l'environnement, contribuer à la réparation des dommages) s'imposent à toute personne. Il a utilisé cet argument pour justifier un contrôle renforcé de sa part des exemptions prévues dans la loi¹¹⁴. Mais en définitive, le Conseil constitutionnel a cependant invalidé la taxe carbone au motif de contributions différenciées entre émetteurs.

Le Conseil constitutionnel procède à une analyse article par article des droits et obligations de la Charte ; il a notamment eu l'occasion de le faire lors de l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité. Droits ou devoirs s'imposent à tous, aucun d'entre eux n'est totalement dénué de portée normative. La jurisprudence constitutionnelle indique « *que le respect des droits et devoirs s'impose à la fois aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif et à l'ensemble des personnes*¹¹⁵ », ce qui suppose que chacun est soumis en ce domaine « *à une obligation de vigilance* ».

La mise en œuvre des principes qui assurent le respect de la charte est de la compétence du législateur. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1), le droit d'accès à l'information et le principe de participation (article 7) nécessitent donc « *une médiation législative* ».

¹¹³ Voir à ce sujet l'étude *Principe de précaution et dynamique d'innovation*, étude du CESE, M. Alain Feretti, décembre 2013.

¹¹⁴ Source : site internet du Conseil constitutionnel, Le Conseil constitutionnel et la Charte de l'environnement, novembre 2011.

¹¹⁵ Joël Andrian Simbazovina ; *La conception des libertés par le Conseil constitutionnel et par la Cour européenne des droits de l'homme* ; nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 32, juillet 2011.

□ *La protection du droit à l'environnement par l'Union européenne :
un compromis insatisfaisant mais révélateur*

Guy Braibant, qui fut le représentant français à la Convention chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, relevait dans un article¹¹⁶ que « *la protection de l'environnement est l'un des «parents pauvres» de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle n'a fait l'objet que d'une allusion dans le préambule (« la jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ») et de l'article 37 qui est ainsi rédigé : « un niveau élevé de protection de l'environnement et d'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe de développement durable ». Ce texte est accompagné d'une 'explication' elle-même très sommaire.* » Ces dispositions sont restées inchangées dans le texte de la Charte en vigueur.

Pour expliquer ce qu'il appelle une occasion manquée, Guy Braibant évoque, outre des éléments conjoncturels, le fait que « *le droit de l'environnement était trop récent pour avoir sécrété un «droit à l'environnement» susceptible d'être gravé dans le marbre d'une Charte européenne* ». De plus, l'objectif de la convention était de parvenir à une codification à droit constant, mettant l'accent sur les droits civils et politiques classiques et « *prenant en considération des droits économiques et sociaux* » énoncés dans les autres chartes existantes. La question a été résolue par un compromis entre ceux qui refusaient d'évoquer l'environnement et ceux qui estimaient inconcevable de le passer sous silence dans une charte des droits fondamentaux conçue pour le XXI^e siècle.

Un compromis a finalement été trouvé : « *la Charte contiendrait un article sur la protection de l'environnement, mais celui-ci serait aussi vague et peu contraignant que possible. Il a pris ainsi la forme... d'un énoncé non de droits à proprement parler mais d'objectifs. Les optimistes pensèrent que c'était mieux que rien et les pessimistes que le silence total eut été préférable*¹¹⁷ ».

La Charte distingue dans ses dispositions les « droits », qui comprennent les droits individuels classiques, et les « principes », qui sont en fait également des droits et regroupent les droits sociaux, qui nécessitent des mesures concrètes, notamment financières, de mise en œuvre. Les modifications apportées à la demande de certains États et déjà évoquées dans le paragraphe sur les droits avaient pour objectif d'en réduire la portée. « *Cette accumulation de précautions n'est pas neutre. Elle a pour objet de diminuer la portée des principes, c'est-à-dire en gros des droits sociaux, au nombre desquels il faut compter ceux qui se rapportent à l'environnement* ». Le texte actuel a cependant le mérite d'offrir une « accroche » à la Cour de justice pour développer sa jurisprudence dans un sens favorable à une protection accrue de l'environnement.

□ *Droits de l'homme et environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe*

Le Conseil de l'Europe a publié en 2006 un manuel sur les droits de l'homme et l'environnement, qui a fait l'objet d'une nouvelle édition en 2012¹¹⁸. Ce manuel souligne l'interconnexion croissante entre la protection des droits de l'homme par la Convention européenne des droits de l'homme et l'environnement, alors que ni cette Convention, ni la

¹¹⁶ Guy Braibant ; *L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ; Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15, janvier 2004.

¹¹⁷ Guy Braibant, *ibid.*

¹¹⁸ Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement, Conseil de l'Europe, 2^e édition, 2012.

Charte sociale européenne, ne prévoient de protection générale de l'environnement en tant que telle ni ne garantissent de droit à un environnement de qualité et sain.

C'est, comme l'explique M. Michel Prieur, que « *la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme a intégré l'environnement parmi les droits fondamentaux protégés par ricochet*¹¹⁹ », c'est-à-dire qu'elle considère dans sa jurisprudence que des questions ou problèmes relatifs à l'environnement peuvent porter atteinte à des droits reconnus par la convention.

Il s'agit donc d'une construction jurisprudentielle particulièrement importante dans le cadre européen. En effet, entre textes relatifs aux droits fondamentaux de l'UE et du Conseil de l'Europe, les références et renvois sont fréquents. De plus, comme cela a été déjà souligné, certaines jurisprudences sont convergentes.

Deux organes jouent un rôle dans la protection indirecte des individus en matière d'environnement. Le Comité européen des droits sociaux, qui statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne, a adopté des décisions en ce sens, par exemple en interprétant le droit à la protection de la santé exprimé dans la Charte comme un droit à un environnement sain. Mais c'est surtout la Cour européenne des droits de l'homme qui a innové en la matière en examinant des griefs dans lesquels des individus allèguent une violation d'un ou de droits exprimés dans la convention du fait de l'existence de facteurs environnementaux néfastes. La Cour a ainsi examiné sous cet aspect le droit à la vie, le droit au respect de la vie privée et du domicile, le droit à un recours effectif, ou encore à la jouissance paisible de ses biens, etc.

Dans l'examen des atteintes aux droits individuels protégés par la Convention, sa réflexion s'appuie sur les trois principes suivants :

- les droits de l'homme peuvent être directement affectés par un environnement défavorable ;
- les personnes qui sont affectées par cet environnement défavorable bénéficient de droits procéduraux (information, participation à la décision, accès à la justice...) ;
- la protection de l'environnement est un objectif légitime qui peut nécessiter des restrictions ou des ingérences dans l'exercice de certains droits garantis.

En se fondant sur le premier d'entre eux, la Cour a par exemple indiqué que le droit à la vie impliquait de la part des États une obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires pour le garantir. Cette obligation joue également en cas d'activités dangereuses, comme de catastrophes naturelles.

C'est sous les auspices du Conseil de l'Europe qu'a été élaborée la convention de Lugano du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

¹¹⁹ Michel Prieur ; *De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression en droit de l'environnement, dans Équité et environnement, quels modèles de justice environnementale ?* Agnès Michelot (sous la direction de) ; Édition Larcier, 2012.

□ Droits de l'homme et environnement dans le cadre du système des Nations Unies

Ce tour d'horizon rapide serait incomplet s'il passait sous silence les efforts qui ont été consentis, dans la cadre des Nations Unies, pour faire émerger les droits environnementaux en tant qu'éléments essentiels du développement.

En 1972, la conférence de Stockholm a souligné le lien entre la protection de l'environnement et l'effectivité des droits fondamentaux. Le premier principe de cette déclaration affirme que *« l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »*.

La Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 envisage la question sous un angle procédural : le principe 10 de la déclaration adoptée lors de la conférence met l'accent sur l'accès aux informations relatives à l'environnement, la participation au processus de décision, la sensibilisation et la participation du public, l'accès à la justice... le principe 1, déjà cité, proclame que *« Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »*

En 2002, le sommet mondial de Johannesburg achève ses travaux en adoptant une déclaration politique et un plan de mise en œuvre de mesures en vue d'aboutir à un développement prenant en compte le respect de l'environnement. Le sommet lie clairement réduction de la pauvreté et protection de l'environnement, et annonce des décisions qui portent entre autres, sur l'eau, l'énergie, la santé, l'agriculture et la diversité biologique.

En 2012, la « vision commune » de la déclaration finale du Sommet Rio+20 revient sur la question des droits fondamentaux. Elle réaffirme l'importance du respect de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement et le droit à un niveau de vie adéquat, notamment le droit à l'alimentation, l'état de droit, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Elle réaffirme aussi l'engagement en faveur de sociétés justes et démocratiques aux fins du développement. Elle cite la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit, au niveau national et au niveau international, et un environnement favorable comme des conditions sine qua non du développement durable. Ce dernier a notamment pour objectifs une croissance économique durable, profitant à tous, le développement social, la protection de l'environnement et l'élimination de la faim et de la pauvreté.

Au sein des Nations Unies toujours mais dans une optique régionale, la Commission économique pour l'Europe, qui fournit un cadre de négociation notamment dans le domaine de l'environnement, a été à l'origine de la première grande convention internationale affirmant les droits d'information et de participation du public. Cette convention « relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement », dite convention d'Aarhus, a été adoptée en 1998 et ratifiée par la France en 2002. L'organisation de coopération et de développement économique en Europe (OCDE) est quant à elle à l'origine du premier texte international à affirmer nettement que le coût des pollutions doit être affecté à leurs responsables - dans la recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement du 26 mai 1972¹²⁰.

¹²⁰ « Le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux, est le principe dit "pollueur-payeur" ».

D'autres traités, très nombreux, sont porteurs de droits dans le domaine de l'environnement et mériteraient d'être cités. Ils traitent de domaines très variés depuis la lutte contre les pollutions ou la réparation des dommages qu'elles causent en passant par le partage des avantages tirés de la biodiversité, jusqu'au climat ; ils s'appliquent bien entendu essentiellement aux sujets de droit de la société internationale mais peuvent concerner directement des communautés (par exemple sur des sujets comme les savoirs traditionnels), voire les individus. Marie-Ange Moreau écrit dans une contribution récente qu'« *on peut considérer qu'il existe un même enjeu sur la reconnaissance des droits fondamentaux en matière sociale et environnementale. La justiciabilité des droits sociaux et culturels, auxquels sont rattachés les droits en matière d'environnement fait l'objet d'analyses doctrinales importantes afin qu'elle soit reconnue et que le triptyque respect, fulfill, enforce permette une connaissance internationale des droits sociaux au même titre que les droits civils et économiques... Il n'est pas question d'entrer ici dans le débat droits de l'homme/droits de l'environnement mais seulement de souligner que la nécessité de la reconnaissance de droits fondamentaux/droits de l'Homme est une donnée de justice sociale*¹²¹ ». Ces réflexions serviront de conclusion à cette sous-partie consacrée aux droits fondamentaux et à l'environnement.

Interactions entre inégalités environnementales et inégalités sociales : problématiques « santé » et « risques »

Bien que les rapports entre l'état de santé et la qualité de l'environnement aient été abordés dès le XIX^e siècle en Europe, et notamment en France avec le mouvement hygiéniste (voir supra), la thématique est loin d'être épuisée. Le point doit donc être fait sur la façon dont le sujet est aujourd'hui abordé, avant d'évoquer plus spécifiquement ses dimensions économiques et sociales.

Les questions posées par la singularité de la santé

Comme cela a été rappelé, la notion d'inégalité environnementale est encore jeune et non stabilisée. Sa complexité explique les écarts de périmètre et de contenu que l'on rencontre sous la plume des chercheurs et des institutions qui s'intéressent à ce sujet. Ces divergences renforcent la difficulté d'appropriation par les autres disciplines.

Ce mouvement d'appropriation est néanmoins avancé dans le domaine de la santé, ce qui constitue un paradoxe relatif. Paradoxe, parce qu'en dépit des constatations déjà anciennes sur les impacts sanitaires des conditions de vie matérielle et d'hygiène, les facteurs environnementaux personnels qui déterminent en partie notre état de santé sont fondamentaux et demeurent difficiles à isoler et inscrire dans une relation dynamique mesurable avec l'environnement. Relatif cependant, car la santé des populations et des individus est quasiment partout dans le monde, une préoccupation prioritaire. En France, elle occupe la première place dans les enquêtes d'opinion destinées à apprécier l'appréhension du bien-être au travers de différents critères.

¹²¹ Marie-Ange Moreau ; *La justice sociale environnementale*, dans *Équité et environnement, Quels modèles de justice environnementale ?*, Agnès Michelot (sous la direction de) ; Édition Larcier, 2012.

Les travaux théoriques et empiriques disponibles sur la relation entre la santé et l'environnement permettent d'en présenter une première approche sous l'angle des inégalités environnementales, créées ou non par l'homme.

□ Facteurs anthropiques contre facteurs naturels

Les dangers potentiels que présente l'environnement pour la santé ne sauraient être tous réduits aux activités humaines, tant directes que via l'accroissement des expositions ou des vulnérabilités. Les catastrophes naturelles, même si certaines peuvent être favorisées par le réchauffement climatique auquel l'humanité contribue, ou la radioactivité naturelle du sol par exemple, peuvent être à l'origine d'un surcroît de mortalité ou de morbidité. Ainsi, en 1902, l'éruption de la montagne Pelée a décimé la ville de Saint-Pierre, en Martinique, faisant près de trente mille victimes. Autre exemple, le radon, gaz cancérigène radioactif d'origine naturelle, serait responsable de 20 % des cancers du poumon en Bretagne¹²², selon l'étude réalisée par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSIM) dans le cadre du Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA).

Il n'est donc pas possible d'ignorer la part de morbidité imputable à l'environnement naturel. Cela reviendrait, soit à nier ou minorer artificiellement les effets de la nature sur la santé et la vie des êtres humains, soit à les réduire à l'environnement artificiel, c'est-à-dire celui transformé ou créé par la main de l'homme.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a adopté dès 1994 le concept de « santé environnementale », dépendante des « facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement »¹²³. Selon l'OMS, les facteurs environnementaux dits « modifiables » c'est-à-dire sur lesquels il est possible d'intervenir¹²⁴ seraient responsables de la perte d'un quart des années de vie en bonne santé (charge globale de morbidité imputable à l'environnement) dans le monde. Cette observation ne concerne pas que les pays les moins avancés ou émergents. En France, suivant le profil national publié par l'OMS, la charge de morbidité totale pourrait être diminuée de 14 % avec des environnements plus sains.

Par ailleurs, les impacts environnementaux sur la santé humaine ne sont pas exclusifs les uns des autres. Dans les données publiées par l'Agence régionale de santé (ARS) de Bretagne sur le radon, il est précisé que les dérivés immédiats de ce gaz « eux-mêmes radioactifs et non gazeux, ont tendance à se fixer sur les particules fines constamment présentes dans l'air. Ces poussières, une fois inhalées vont se déposer d'une part sur les bronches, d'autre part sur les parois des poumons ». On peut ainsi craindre que l'augmentation de la concentration de particules fines dans l'air du fait des activités humaines (par les transports routiers notamment) ne contribue à ce mécanisme. Facteurs environnementaux naturels et anthropiques se combineraient alors de façon négative pour la santé humaine. Dans son ouvrage sur les inégalités de santé¹²⁵, le Haut conseil de la santé publique souligne la nécessité d'anticiper

¹²² Chiffre pour l'année 2000.

¹²³ Définition proposée par le bureau européen de l'OMS lors de la conférence d'Helsinki.

¹²⁴ Le champ de l'environnement modifiable défini par l'OMS en 2006 comprend : la pollution de l'air, de l'eau, du sol avec des agents chimiques ou biologiques ; le rayonnement ultraviolet et ionisant ; l'environnement bâti (sécurité des bâtiments, infrastructures piétonnes, etc.) ; le bruit, les champs électromagnétiques ; les risques professionnels, les méthodes d'agriculture et le schéma d'irrigations ; les changements climatiques liés à l'activité humaine et la dégradation des écosystèmes ; les comportements individuels liés à l'environnement, tels que le lavage des mains, la contamination de la nourriture avec de l'eau impropre ou des mains sales.

¹²⁵ Haut conseil de la santé publique, *Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité*, La Documentation française, décembre 2009.

les effets que peuvent avoir les décisions politiques sur la santé et les inégalités de santé. Il note que le développement de politiques intersectorielles, qu'il appelle de ses vœux, relève d'une démarche d'évaluation de l'impact des décisions a priori, démarche bien connue dans le domaine de l'environnement mais encore trop peu pratiquée dans celui de la santé.

Des risques émergents sont également identifiés. Ils peuvent concerner aussi bien de nouveaux produits, de nouvelles technologies que de nouveaux contextes ou de nouvelles populations exposées. Les incertitudes de leurs effets sur la santé sont sources d'inquiétudes. Elles suscitent aussi le développement de la recherche au service de la prévention.

Ces risques peuvent résulter de phénomènes de grande ampleur comme le réchauffement climatique. Ils peuvent aussi être liés à des secteurs porteurs d'enjeux économiques et industriels considérables. Tel est le cas pour les champs électromagnétiques et les nanoparticules. Les premiers sont déjà omniprésents dans notre cadre de vie au travers des technologies de la communication, mais aucune preuve formelle n'a jusqu'à présent été apportée de leurs effets néfastes sur la santé. Cela ne lève pas pour autant les doutes quant à leur innocuité. Les secondes sont également très répandues car déjà utilisées dans de nombreux domaines d'activité : biologie, médecine, électronique, cosmétique, textile, produits de construction... Elles présentent des propriétés et un comportement différents des mêmes composés de taille plus importante. Cela leur confère un intérêt particulier, mais ce sont ces mêmes propriétés spécifiques et la capacité de ces nanoparticules à pénétrer l'organisme qui laissent présager un danger pour la santé. Les études destinées à préciser leur effet sur la santé et l'environnement se poursuivent.

Les deux exemples qui précèdent, ondes électromagnétiques et nanoparticules illustrent le caractère de construction sociale des risques environnementaux, alimentés à la fois par la science et l'économie. En effet, certains risques dits émergents tiennent simplement à la mise en évidence récente de la nature toxique avérée mais encore imparfaitement cernée de produits bien connus, parfois fabriqués en grandes quantités et très répandus. Peuvent notamment être cités les phtalates, additifs présents dans de nombreux produits de consommation courante (objets en matière plastique, alimentation...) et dont certains engendrent ou favorisent des troubles du métabolisme, des dérèglements hormonaux, des allergies..., le formaldéide, classé « cancérigène certain » par le Centre international de recherche sur le cancer et présent dans tous les intérieurs en raison de son utilisation dans les colles, solvants, vernis, revêtements de sols..., ou encore le bisphénol A, substance chimique de synthèse utilisée depuis plus de cinquante ans dans une soixantaine de secteurs d'activité. En France, la suspension de ce probable perturbateur endocrinien, cancérigène et neurotoxique, est intervenue en 2013 dans les contenants alimentaires pour les nourrissons, mais l'interdiction de son utilisation pour les autres emballages, qui devait intervenir en 2014, a été repoussée en 2015.

Il doit être précisé que ces risques émergents ou récemment identifiés, en raison de leur présence massive dans les biens et services de grande consommation, semblent n'être un facteur d'exposition inégalitaire que pour les personnes qui les produisent, les manipulent ou les côtoient en permanence dans le cadre de leur activité professionnelle.

□ L'appréhension et le traitement des inégalités au travers du prisme de la santé

Si, par commodité, on associe la santé à un bien, il faut immédiatement en affirmer la singularité et la spécificité. Le fait qu'il ne soit ni échangeable, ni négociable, le distingue immédiatement de tous les autres, matériels ou immatériels.

En revanche, les conditions qui influent favorablement ou défavorablement sur l'état de santé peuvent faire l'objet de choix politiques et, partant, entrent dans le champ d'une sorte de compromis social, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la lutte contre les facteurs de dégradation de la santé ou de l'action en faveur de l'accès aux aménités environnementales. Au nom de l'égalité, il est en effet légitime de ne pas avoir à subir les dommages relatifs aux dégradations environnementales et aux pollutions (qualité de l'air, de l'eau, exposition au bruit...) ou de revendiquer un égal accès à des aménités dont on se trouve privé (espaces verts, circulation douce...).

Certes, la diversité des lieux et des milieux de vie (disparités géographiques) rendent illusoire l'idée d'une parfaite égalité en santé/environnement entre individus d'autant qu'à ces éléments contextuels s'ajoutent des inégalités plus personnelles, tenant par exemple à des antécédents sanitaires, familiaux ou à la situation socioprofessionnelle. Pour autant, dès lors que la santé est reconnue comme un bien public, la justice impose de rechercher cette égalité par des mesures appropriées, prenant en considération les disparités de facteurs d'inégalités afin de les supprimer ou, à tout le moins, de les réduire. Or, dans son rapport sur les inégalités en matière de santé environnementale, l'OMS indique que *« de nombreuses inégalités en matière de santé environnementale, notamment lorsqu'elles sont liées à des variables socioéconomiques ou au sexe des individus, constituent en outre des «inéquités», car elles sont injustes et évitables. La cause profonde de ces inégalités est bien souvent une absence de «justice distributive» - les risques environnementaux n'étant pas répartis équitablement - et une absence de «justice procédurale» - les différents groupes de population n'ayant pas les mêmes opportunités d'influencer les décisions qui concernent leur environnement proche »*¹²⁶.

En reprenant la terminologie de l'OMS, on peut considérer que ces « inégalités injustes » résultent schématiquement, soit d'une exposition à des facteurs de risques environnementaux ignorés, imperceptibles ou incontournables et sur lesquels il est par conséquent impossible d'agir, soit d'une vulnérabilité de groupes humains à des facteurs environnementaux pouvant porter atteinte à leur intégrité physique, physiologique ou psychique.

Cyrille Harpet, enseignant chercheur à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), s'est efforcé de déterminer en quoi ces écarts d'exposition ou de vulnérabilité constituent des formes injustes d'inégalités¹²⁷. Selon lui, sept principes conduisent à formuler une revendication en termes de justice sociale : *« elle naît d'une prise de conscience des différences (1), puis du discernement de la disproportion des écarts (2), de la mesure des dommages et préjudices subis (degré physique, moral) (3), de la recherche des causes et motifs des différences (comment justifier les écarts ?) (4), de la sollicitation d'un tiers (l'appel à témoin) (5), de la demande d'une reconnaissance de la dignité (6), enfin de l'exigence de réciprocité dans*

¹²⁶ OMS, Bureau régional de l'Europe ; *Inégalités en matière de santé environnementale en Europe* ; rapport d'évaluation, résumé opérationnel, 2012.

¹²⁷ Cyrille Harpet, *Quelle idée de justice sociale en santé environnement*, dans *Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé* ; ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, janvier 2014.

la répartition des biens et des charges (surseoir au cumul des inégalités et des vulnérabilités sans réciprocité) (7). »

En réponse à cette revendication, trois modèles de justice peuvent être sollicités :

- une justice corrective, qui vise à réduire et compenser les nuisances et les atteintes à la santé par des mesures techniques matérielles et immatérielles (normes), mais se heurte à la difficulté pratique d'une répartition égale des droits entre populations différenciées ;
- une justice « distributive », pour reprendre la terminologie utilisée par l'OMS, qui se propose de répartir les bénéfices et les préjudices entre les publics selon une clé de répartition nécessairement inégalitaire mais « juste » ou équitable ». Cette option apparaît cependant inappropriée compte tenu de la nature du bien considéré, qui n'a pas d'équivalent et ne se prête par conséquent ni à l'échange ni à la compensation ;
- une justice procédurale enfin, mentionnée elle aussi par l'OMS, et qui se focalise sur la participation des parties prenantes au processus de décision, ce qui ne va pas sans poser la question de la représentativité et de la légitimité des acteurs.

Pour réduire et limiter le champ des inégalités sociales en santé-environnement sur les territoires, Cyrille Harpet propose de caractériser des situations « d'inégalités injustes ». Il en recense quatre :

- des cumuls de risques susceptibles d'affecter à plus ou moins long terme les conditions de vie des populations à leur insu ;
- des risques disproportionnés sur le plan sanitaire, au regard de la capacité de s'y soustraire ou d'y remédier ;
- des ségrégations spatiales discriminantes par rapport à l'accès à des services ou des aménités ;
- des niveaux de réponse ou des capacités adaptatives inégales aux effets sanitaires du fait de la vulnérabilité des populations concernées.

❏ *Les risques environnementaux, une nouveauté ?*

Sans trop se soucier de l'histoire, l'expression « risques émergents » est souvent employée, sans être nécessairement définie ou explicitée. Dans un éditorial de 2010, le docteur Georges Salines (InVS) souligne que « *de nombreux discours pourraient laisser penser que les conséquences néfastes pour la santé de facteurs environnementaux sont une nouveauté. Il n'en est rien. Le saturnisme a été un problème majeur de l'Antiquité et a même été avancé comme un possible facteur de la décadence de Rome* »¹²⁸. Suivent plusieurs exemples relatifs aux dégâts des pollutions dues aux activités humaines sur la santé tout au long de l'histoire.

Bien plus que par un changement de nature des risques, l'évolution contemporaine se caractérise par une modification générale de l'environnement à l'échelle de la planète sous l'effet d'un modèle de développement peu soucieux des grands équilibres naturels et des écosystèmes, voire en contradiction avec eux. Le rythme d'apparition et de diffusion des nouvelles technologies à l'échelle de la planète contribue puissamment à cette évolution.

Les partisans de la perpétuation du modèle font valoir qu'en dépit d'inégalités persistantes l'espérance de vie n'a cessé de progresser dans les pays développés, de

¹²⁸ Georges Salines ; *De quelques malentendus en santé environnement* ; Environnement, risques et santé, volume 9, n° 2, mars-avril 2010.

même que l'espérance de vie en bonne santé. Les partisans d'une réforme profonde du mode de développement insistent, eux, sur l'augmentation de certaines pathologies (cancers, diabète, obésité...) ou de dérèglements physiologiques (avancement de l'âge de la puberté, dégradation de la qualité du sperme...). La circonspection s'impose donc quant aux conclusions à tirer des observations préoccupantes effectuées ces dernières années. Cette situation plaide en tout cas en faveur de la poursuite des recherches et de l'approfondissement sur les liens entre environnement et santé afin de déterminer le plus précisément possible en quoi les évolutions récentes, du moins certaines d'entre elles, sont susceptibles d'affecter plus ou moins gravement l'état de santé des populations.

La nature sociale des facteurs d'exposition et de vulnérabilité

Si des paramètres sociaux peuvent partiellement déterminer la mortalité et la morbidité (voir chapitre I-4), l'environnement peut aussi contribuer aux inégalités sociales de santé. Dans ce domaine comme dans d'autres, une complexité supplémentaire tient au croisement et au cumul des risques.

La réduction des inégalités territoriales et/ou sociales d'exposition de la population aux pollutions et aux nuisances environnementales était un axe transversal du deuxième Plan national santé environnement (PNSE2), arrivé à échéance en 2013. Il est vrai que la réduction des expositions va généralement dans le sens d'une baisse des impacts sur la santé. Toutefois, dans son rapport d'évaluation du PNSE2, le Haut conseil de la santé publique (HCSP) observe que l'état des lieux du plan ne traite pas des inégalités et que *« très peu de lien est fait entre les informations relatives aux imprégnations des milieux ou aux expositions environnementales, et les données géographiques et socioéconomiques. Les inégalités environnementales ne peuvent donc pas être décrites »*¹²⁹. Le HCSP relève par ailleurs que *« la lutte contre les inégalités environnementales de santé est clairement affichée comme une priorité mais les régions peinent à développer une stratégie de mise en œuvre, faute d'une vision stabilisée du concept d'inégalité, de méthode formalisée et de données disponibles. »*¹³⁰

Après avoir acté l'insuffisance des informations disponibles qui empêche de se prononcer sur la réduction des inégalités sociales et territoriales d'exposition du fait de l'inadaptation des systèmes d'information sur la qualité des milieux et les expositions de la population, le HCSP préconise de remédier à ces insuffisances et de *« systématiser l'étude de l'impact des actions et politiques publiques sur les inégalités socio-territoriales »*¹³¹. Le PNSE3, en cours de finalisation, apportera peut-être une réponse à cette demande. Il est par ailleurs à noter que la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, adoptée le 29 avril 2014, prévoit des enquêtes d'imprégnation des populations et des actions d'information et de sensibilisation pour permettre à chacun d'orienter ses choix et de limiter son exposition.

Une analyse d'ensemble des interactions entre facteurs sociaux et environnementaux reste cependant à bâtir. Elle serait de nature à éclairer les politiques publiques.

□ Comment l'environnement participe des inégalités sociales

Des facteurs socioéconomiques éducatifs et comportementaux influencent les inégalités sociales de santé. Pour autant, ainsi que le souligne le rapport de l'OMS précédemment

¹²⁹ Haut conseil de la santé publique ; *Évaluation du deuxième plan santé-environnement : synthèse et préconisations* ; Septembre 2013.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Idem.*

cité, la qualité des milieux de vie peut également y concourir. Or, les groupes socialement défavorisés sont fragilisés (chômage et précarité sont le plus souvent facteurs de stress et de morbidité) et plus fréquemment que les autres exposés à des pressions négatives de l'environnement (pollutions, nuisances...). Au surplus, ces populations apparaissent plus sensibles que d'autres aux effets sanitaires qui en résultent en raison d'un moins bon état de santé que le reste de la population et d'un recours aux soins plus aléatoire et plus tardif, y compris dans notre pays, malgré l'accès aux soins permis par différents dispositifs. Ces deux facteurs se conjuguent parfois, accroissant d'autant les risques dont l'environnement peut être à l'origine.

Rappelons qu'un danger n'est pas un risque. Le premier est véhiculé par un facteur susceptible de porter atteinte à la santé, le second est la probabilité de survenue de ces effets indésirables plus ou moins graves. La variation de l'occurrence dépend essentiellement du niveau de l'exposition subie, du moment où elle intervient (variation d'âge), de sa durée, de son intensité, de sa répétition... En d'autres termes, s'il « *n'existe pas de «dose sans effet» pour certains agents, la probabilité d'apparition des effets croît dans la quasi-totalité des cas avec la dose et il n'y a guère d'exemples d'agent qui n'ait pas d'effets sanitaires adverses au-delà d'une certaine dose* »¹³². L'OMS précise que l'exposition aux risques environnementaux peut avoir des effets sur la santé avant même la naissance. La présence de substances chimiques dans l'air ou les aliments (plomb, mercure...), tout comme l'exposition rémanente des femmes à des pesticides, solvants, polluants organiques, peuvent être à l'origine de malformations congénitales et nuire d'une façon générale à la santé du fœtus. Le lait maternel lui-même peut être dangereux pour le nouveau-né s'il contient de fortes concentrations de contaminants.

Rien d'étonnant donc que la production scientifique et les études empiriques sur la relation entre environnement et inégalités sociales de santé aient principalement concerné le différentiel d'exposition et non le différentiel de vulnérabilité, qui fait entrer en ligne de compte les caractéristiques d'une personne ou d'un groupe, leur situation ayant une influence sur leurs capacités à anticiper, faire face, résister et récupérer de l'impact d'un aléa environnemental.

Les mêmes facteurs d'exposition sont cités de façon plus ou moins exhaustive dans l'ensemble de la littérature sur le sujet. Deux professeurs à l'EHSP et à l'Institut de recherche en santé-environnement-travail (IRSET) en ont fait la synthèse¹³³. Les expositions peuvent provenir de l'environnement le plus proche. Elles peuvent aussi venir de l'extérieur, être diffuses ou localisées et, bien sûr, se cumuler.

❏ Des logements pollués

La qualité du logement, son niveau d'équipement (éléments de confort sanitaire notamment) et son occupation (niveau de surpeuplement au sens de l'INSEE), influent sur la santé de ses occupants, en particulier des enfants¹³⁴. Lorsque le logement est médiocre sur l'ensemble de ces caractéristiques qui nuisent déjà aux conditions d'hygiène, d'autres se surajoutent parfois : humidité, confinement, manque de lumière, risque de saturnisme dans certains logements anciens... Or, dans tous les pays de l'Union européenne ce type

¹³² Georges Salines, *op. cit.*

¹³³ Séverine Deguen, Denis Zmirou-Navier ; *Expositions environnementales et inégalités sociales de santé* ; ADSP n° 73, décembre 2010.

¹³⁴ Voir notamment, Xavier Bonnefoy ; *Inadequat housing and health : an overview* ; International journal of environment and pollution, volume 30, 2007.

d'habitation échoit pour des raisons financières aux ménages disposant des revenus les plus modestes n'ayant pas eu la possibilité d'accéder à un logement social. Ils encourent donc plus que d'autres des risques sanitaires liés à ce type d'environnement domestique, à savoir des pathologies infectieuses, en particulier respiratoires, des risques d'intoxications, notamment au monoxyde de carbone en raison de l'utilisation d'appareils de chauffage mal réglés ou défectueux. On retrouve ici les constats préoccupants des hygiénistes du XIX^e siècle sur le logement ouvrier.

Des pollutions atmosphériques qui évoluent

Les études disponibles sur l'exposition aux pollutions de l'air sont contrastées. Une partie d'entre elles met en évidence que les populations défavorisées sont davantage exposées aux pollutions liées au trafic automobile et aux activités industrielles. D'autres révèlent que la réduction considérable de ces activités au cours de la période récente, du moins dans les pays développés, et l'augmentation concomitante de la pollution due aux gaz d'échappement dans les centres-villes, où résident généralement des ménages plus favorisés, auraient modifié la tendance.

S. Deguen et D. Zmirou-Navier observent toutefois que *« l'ensemble des études s'accordent à dire que, même lorsque les sujets de milieux sociaux défavorisés résident dans des secteurs urbains moins affectés par la pollution, les conséquences sanitaires de cette exposition sont plus marquées que pour les milieux plus aisés »*¹³⁵ en raison d'une plus grande vulnérabilité : état de santé précaire, comportements à risques, moindre recours aux soins... En outre, les milieux plus aisés ont davantage l'occasion d'échapper à la pollution atmosphérique ambiante durant les week-ends et les congés.

Des facteurs physiques de nuisances socialement différenciées

Dans une étude de mars 2012, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) indique que la proportion de salariés exposés à des bruits supérieurs à 85 dB(A) s'est accrue entre 2004 et 2010, passant de 13 % à 20 %. Cette hausse, qui concerne tous les salariés, affecte toutefois plus spécifiquement les ouvriers : ils sont 39,7 % à être confrontés à un niveau d'exposition sonore supérieur à 85 dB(A) contre 19,5 % pour l'ensemble des salariés. Par ailleurs, le Commissariat général au développement durable (CGDD) relève que la qualité du logement (ancienneté, qualité des fenêtres) est la principale cause d'exposition aux bruits de la circulation, ce qui renvoie directement aux inégalités de logement déjà mentionnées. Le CGDD note en outre que les bruits de voisinage sont localisés dans les milieux modestes *« la probabilité d'être gêné par ces bruits décroît avec le revenu, l'effet étant nettement plus marqué pour le tiers des ménages les moins aisés. »* Les employés, les ouvriers et les personnes non retraitées sans activité professionnelle sont les plus concernés par le bruit de voisinage.

Il est à noter que la mission « Bruit et agents physiques » du ministère de l'Écologie est également responsable de la prévention contre les impacts liés aux agents physiques tels que les radiofréquences et la pollution lumineuse. La problématique de l'excès d'éclairage artificiel a été évoquée en 2007. Elle vise à concilier plusieurs exigences, dont celle de sécurité publique. La loi Grenelle I prévoit ainsi dans son article 41 : *« Les émissions de lumière artificielle de nature à présenter des dangers ou à causer un trouble excessif aux personnes, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes, entraînant un gaspillage énergétique ou empêchant*

¹³⁵ Op. cit.

l'observation du ciel nocturne feront l'objet de mesures de prévention, de suppression ou de limitation. »

La loi Grenelle II a prévu dans l'article 173 que les prescriptions techniques peuvent être imposées à l'exploitant ou à l'utilisateur de certaines installations lumineuses (définies par décret, les prescriptions sont ensuite fixées par arrêté).

De façon assez générale, l'éclairage artificiel peut perturber les rythmes circadiens, conduisant à des signes cliniques de fatigue, troubles du sommeil, troubles de l'humeur...¹³⁶

Sont particulièrement exposés à ces risques les salariés en travail posté (c'est-à-dire travaillant en rotation : deux fois douze heures ou trois fois huit heures) ou travaillant la nuit : certains personnels de santé, de l'industrie, des transports... Sur le long terme, la question se pose de savoir si ces conditions de travail ne vont pas de pair avec des risques accrus de maladies cardiovasculaires ou de cancers. Ainsi que cela a été rappelé dans un avis et une communication récents du CESE¹³⁷, des études ont notamment montré que chez les femmes, plus nombreuses que par le passé à travailler de nuit, l'exposition à la lumière vive conduirait à une augmentation de la production d'œstrogènes, laquelle est associée au risque de cancer du sein.

Un caractère historique de l'exposition aux industries polluantes ou classées à risque

Le logement de la main-d'œuvre ouvrière à proximité des centres de production a été à l'origine de la constitution de zones de résidence particulières, caractérisées par un prix de l'immobilier plus bas que celui de zones plus éloignées des entreprises polluantes ou potentiellement dangereuses. En outre, les autorisations d'implantation nouvelles privilégient généralement les sites déjà denses en activités polluantes, avec un effet dépréciatif sur les biens immobiliers. Une dynamique est ainsi à l'œuvre, qui génère des trappes à pauvreté.

Les travaux de la Direction interministérielle à la ville (DIV) apporte par ailleurs la preuve que les habitants des Zones urbaines sensibles (ZUS) sont beaucoup plus exposés que la population du reste du territoire aux activités industrielles : ils représentent les deux tiers de la population française totale exposée au risque industriel.

Les travaux de l'équipe Equit'Area¹³⁸ confirment de leur côté que les unités territoriales Iris de l'INSEE affectées du plus fort indice de défaveur socioéconomique sont localisées à proximité des sites industriels¹³⁹.

Le facteur aggravant du cumul des expositions environnementales

Une des limites, difficilement dépassable, des études physio-techniques sur les différents types d'atteintes environnementales à la santé réside dans leur caractère parcellaire : elles ne considèrent qu'une nuisance ou pollution à la fois. Cette approche

¹³⁶ Voir les travaux du chronobiologiste Yvan Touitou, ancien professeur des universités.

¹³⁷ François Édouard ; *Le travail de nuit : impact sur les conditions de travail et de vie des salariés* ; avis et rapports du Conseil économique social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, juillet 2010.
Dominique Hénon ; *La santé des femmes en France* ; avis et rapports du Conseil économique social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, juillet 2010.

¹³⁸ Projet de recherche conduit dans la zone de Lille métropole.

¹³⁹ Séverine Deguen, Sabrina Havard, Hortence Kamga, Philippe Dorelon, Denis Zmirou-Navier ; *Proximity to industrial polluting sources and socioeconomic status - an environmental equity study on a small-area scale* ; Equit'Area, 2009.

est doublement réductionniste. D'abord parce qu'un individu n'est jamais soumis à une seule exposition ; elles sont multiples, se croisent, se succèdent et se cumulent tout au long de l'existence. Ensuite, parce qu'un territoire est plus ou moins exposé à un ensemble de handicaps environnementaux et que dans les zones défavorisées se conjuguent bien souvent un ensemble de désavantages (habitat dégradé, bruit, pollution atmosphérique...).

Cette approche réductionniste peut aussi tenir à l'obligation scientifique que l'on s'assigne de circonscrire des relations bien déterminées entre des agents chimiques ou physiques et des pathologies définies. Or, les relations entre environnement et santé ne peuvent se résumer à l'effet d'une substance ou d'une onde électromagnétique sur l'organisme. D'une part les molécules ayant un effet potentiellement néfaste sont nombreuses et peuvent se mélanger avec des conséquences très variables (addition, neutralisation...), ce qui renouvelle et complexifie l'analyse. D'autre part et surtout, l'environnement impacte la santé bien au-delà des seuls échanges physico-chimiques avec les êtres vivants et en particulier les humains. Les conséquences des conditions et des rythmes de vie professionnels ou personnels, qui ne sont liées à aucune substance particulière produisent aussi des effets sur l'état de santé : obésité, stress, dépression, suicide... Réduire le champ environnemental à la physique et la chimie et aux maladies, professionnelles ou non, les exclurait *ipso facto*. Les effets néfastes du bruit, notamment sur la qualité du sommeil, dont l'importance pour la santé est pourtant reconnue, resteront toujours, à ce compte, qualifiés de nuisances, donc minorés.

C'est pourquoi il apparaît souhaitable de plaider en faveur d'une conception large de l'environnement, en particulier dans ses rapports avec la santé, prenant en compte l'ensemble des dimensions qui le composent. À ce titre, on ne peut que souscrire au point de vue exprimé sur ce sujet par S. Deguen et D. Zmirou-Navier qui considèrent qu'isoler les effets des différentes nuisances est souvent illusoire et que la recherche doit plutôt s'orienter vers la construction d'indices de multi-exposition. Des travaux de cette nature ont d'ailleurs déjà commencé. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France propose des jeux d'indicateurs comprenant des indices synthétiques d'ordre économique, social et environnemental dans les documents d'urbanisme et de planification. L'institut reconnaît cependant qu'ils sont relativement peu mis en œuvre.

Évoquant ensuite la dimension territoriale, les chercheurs observent que les ménages vivant dans des territoires défavorisés occupent souvent des emplois où ils sont exposés à d'autres facteurs de risques, avec des horaires de travail irréguliers ou décalés, des charges physiques, du bruit ou l'utilisation de produits dangereux. Les temps de trajet domicile-travail peuvent être longs, notamment dans les grandes agglomérations urbaines, et vont induire fatigue, stress ou inhalation de polluants nocifs dans le trafic automobile ou le métro¹⁴⁰.

□ Des politiques publiques à la croisée des chemins

En l'état actuel des connaissances sur les liens santé-environnement, qui progressent mais demeurent encore partielles et méritent d'être approfondies et complétées, les autorités pourraient être tentées de différer leur action, en raison même de cette difficulté à conclure. Au demeurant si « *constater les difficultés à atteindre les standards de la preuve scientifique n'autorise pas à s'en affranchir pour affirmer comme démontrés des faits qui ne le sont*

¹⁴⁰ Op. cit.

pas »¹⁴¹, elle n'autorise pas davantage à conclure que ceux-ci sont inexistants faute d'avoir pu être scientifiquement démontrés. Toutes choses égales par ailleurs, une analogie peut être établie à cet égard entre le présent domaine et celui de l'adaptation au changement climatique. Les marges d'incertitudes en sont une des caractéristiques essentielles.

Cette situation doit inciter à développer des recherches scientifiques pour faire progresser et affermir les connaissances. La production et l'accès à une information pertinente sont en effet une nécessité. Cette construction semble toutefois se heurter à une difficulté d'ordre technique, les périmètres de production de données par les administrations et établissements publics ne permettant que rarement d'accéder à des données socioéconomiques, environnementales et sanitaires pertinentes par rapport à l'objet de la recherche. Il s'agit probablement d'un premier obstacle à lever, qui passe par l'amélioration de l'interopérabilité des données, dont les niveaux d'agrégation diffèrent, et la coordination de travaux qui demeurent encore très sectoriels. Par surcroît, il convient de rappeler qu'aux termes de la loi du 2 février 1995, le principe de précaution est celui « *selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

Dans un contexte de risques incertains, on peut donc considérer qu'il est du rôle des pouvoirs publics de favoriser les conditions des échanges de connaissances, des débats publics et de la protection des donneurs d'alerte. Ils doivent aussi favoriser la transversalité des connaissances et des recherches de manière à faciliter les arbitrages collectifs.

Trois questions sont posées aux pouvoirs publics, celle de l'incertitude des effets et des expositions, celle des modes d'actions plus ou moins ciblées, et enfin celle du modèle de développement plus ou moins inégalitaire.

- Même si des connaissances robustes ne sont pas disponibles sur l'ensemble des dimensions du sujet, un grand nombre d'études scientifiques ont déjà été publiées et des convergences se dessinent. Le renoncement à la prise de décision peut donc résulter d'une absence d'appropriation de la problématique santé-environnement ou de considérations financières plus que d'une carence de données, même si cet argument est encore avancé aujourd'hui. Faut-il prendre le risque de ne pas agir en espérant que les hypothèses défavorables ne se seront pas réalisées dans le temps de l'inaction, emportant avec elle des conséquences socialement irréversibles ?
- Les grandes thématiques et les modèles théoriques de réduction des inégalités sociales de santé sont déjà identifiés. Les premières sont relatives à la préservation des milieux de vie par la réduction des niveaux d'exposition aux différentes sources de nuisances et de pollution d'une part, la réduction des inégalités résultant des aménagements et de l'organisation spatiale des territoires d'autre part. Les développements qui précèdent ont en effet rappelé combien la société a tendance à reléguer les catégories sociales dans les territoires cumulant les traits environnementaux défavorables pour la santé, catégories dont les représentants connaissent bien souvent des conditions de travail physiquement pénibles et dangereuses. Ces axes de réduction des inégalités environnementales de santé apparaissent d'autant plus indiscutables qu'expositions et vulnérabilités sont liées, les premières étant circonscrites dans le temps, les secondes se construisant dans

141 Georges Salines, *op. cit.*

la durée, parfois depuis l'enfance. La persistance d'agressions et de modes de vie défavorables peut certes produire des effets rapides sur l'état de santé mais aussi insidieux et différés. Dans ce second cas, ils peuvent s'avérer irréversibles. Pour conduire leur action, les autorités doivent en outre arbitrer entre plusieurs modèles : une approche universaliste ou bien universaliste « proportionnée », c'est-à-dire qui introduit des conditions, ou encore une approche ciblée sur des publics prioritaires.

- Enfin, si l'on en croit les travaux de l'épidémiologiste britannique Richard Wilkinson, les inégalités de revenus sont à l'origine de nombreux fléaux sanitaires et sociaux (mortalité, morbidité physique et psychique, perte de confiance, échec scolaire, délinquance...). Éloi Laurent soutenant pour sa part, dans le même esprit, que « *l'inégalité, qui affecte la santé des individus, amoindrit la résilience social-écologique des sociétés et affaiblit leurs capacités collectives d'adaptation* ». La troisième question qui se trouve posée aux pouvoirs publics par le biais de la problématique santé-environnement est donc celle, beaucoup plus générale, du modèle de développement.

Le défi des dynamiques spatiales et solidaires

Comme cela a été rappelé en tête du chapitre II, la protection de l'environnement est confrontée à des défis majeurs. Les services qu'il rend, les ressources qu'il fournit, ne sont pas illimités. Ce constat soulève des questions relatives à leur gestion, à leur protection et surtout à leur répartition. Elles doivent recevoir des réponses, sur le plan national comme sur le plan international. En effet, l'inégale répartition des ressources devient, dans un monde interdépendant, un problème global. Les inégalités interagissent, s'aggravent les unes les autres, entretenant et renouvelant les atteintes à l'environnement.

Comme le relève Mme Marie Duru-Bellat¹⁴², « la question environnementale se pose donc aujourd'hui en termes de justice globale. Inversement, la lutte contre les inégalités au niveau mondial est inséparable de la « justice environnementale ». L'alternative est la suivante : lutter contre les inégalités pour préserver un monde viable, ou se contenter du statu quo dans un petit univers devenu invivable ».

Les notions de justice, d'équité et de solidarité seront donc centrales dans les paragraphes qui suivent ; elles permettront de suivre et de développer la réflexion sur le niveau d'action, de l'international au local - en intégrant la situation particulière des Outre-mer -, sur les enjeux de gouvernance, de connaissance et la mesure des différentes inégalités.

La prise en compte des inégalités dans le cadre international : à la recherche d'une justice globale

La réflexion sur les inégalités est aussi une réflexion sur la justice : elle implique des comparaisons et donc de bien déterminer ce qu'il est important de comparer et qui il est juste de comparer.

Choix méthodologiques et « choix éthiques »

Il est possible de privilégier la mesure des situations de pauvreté absolue, ou au contraire de juger préférable des mesures de la pauvreté relative. Les objectifs à atteindre sur la base de ces indicateurs seront très vraisemblablement différents. Dans le premier cas, c'est la diminution du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté qui sera visée. Dans le deuxième cas, c'est le resserrement de l'écart des inégalités constatées entre les plus pauvres et les plus riches qui constituera le but à atteindre. Il en est de même des comparaisons entre pays : par exemple, la situation s'améliorant nettement dans des pays très peuplés comme la Chine et l'Inde, on peut faire apparaître une baisse des inégalités mondiales alors que l'inégalité interne aux pays est majoritairement en hausse aux extrêmes. Les périodes d'enrichissement correspondent quant à elles à des périodes d'accroissement

¹⁴² Marie-Duru Bellat ; *Pour une planète équitable, l'urgence d'une justice globale* ; La République des idées, Seuil 2014.

des inégalités absolues¹⁴³ entre pays. « *Le choix de telle ou telle mesure n'est pas sans lien avec des préférences normatives implicites : ceux qui défendent la mondialisation s'appuient sur des mesures relatives, les antimondialisations sur les écarts absolus.*¹⁴⁴ »

Mme Marie Duru-Bellat insiste sur ce point : les partis pris méthodologiques traduisent ce qu'elle appelle des « *choix éthiques implicites* » : « *même quand il s'agit « simplement » d'estimer les inégalités mondiales, c'est un choix éthique que de pondérer les chiffres moyens des pays par leur population : on raisonne ainsi en termes d'êtres humains 'de base' et non plus d'entités comme les pays, auxquels l'appartenance est aléatoire. Autre choix : on estimera les inégalités en termes absolus ou en termes relatifs, en faisant l'hypothèse, dans le second cas, que les préférences sont universelles et que tous les besoins sont aussi légitimes et infinis.* »

Devoirs de solidarité et principe de justice

S'il existe de nombreux travaux d'économistes ou de sociologues sur les inégalités, il y a aussi de façon disjointe toute une réflexion philosophique, notamment dans les pays anglo-saxons, qui fait le lien avec les questions environnementales.

Il convient ici de faire référence aux principaux courants de pensée qui s'opposent sur ces questions.

Tout d'abord, celui des philosophes qui défendent des points de vue issus des thèses de John Rawls, qualifiés « d'étatistes ». Pour ceux-ci, la justice ne peut être envisagée qu'entre membres d'une même communauté. Il ne peut y avoir de justice distributive qu'entre individus liés par l'appartenance à un même groupe ou société, soumis à des règles communes dont la communauté délègue le contrôle de l'application à une autorité, en général celle de l'État. Celui-ci dispose à cette fin d'un pouvoir de coercition interne, qui n'est juste, légitime et efficace que dans ce cadre. La justice consiste donc à faire preuve d'une attention particulière envers ceux qui nous sont proches, entendus comme les membres d'une même société, et à leur accorder pour cette raison un traitement préférentiel. Dans les relations entre États, ce n'est pas ce principe de justice qui s'applique, mais le devoir de solidarité. Au niveau international, c'est donc la règle de l'assistance, aux modalités d'application variables selon les circonstances, qui doit prévaloir. La responsabilité internationale est minimale. Remédier à des situations d'urgence, compenser des défaillances graves des États, respecter leur souveraineté : voilà le cadre d'exercice de la solidarité pour ceux qui relativisent l'importance des questions de justice à l'international et considèrent qu'elle doit rester une affaire interne.

L'autre courant de pensée, dont les thèses sont qualifiées de « cosmopolites » et représenté par des philosophes comme M. Thomas Pogge ou des économistes comme M. Amartya Sen, défend un point de vue très différent. Contrairement aux précédents, ses tenants estiment que « *la pertinence de la notion de justice globale ne fait aucun doute. Vu l'égalité foncière de tous les êtres humains, les principes de justice qui gouvernent la distribution des libertés et des biens doivent s'appliquer au monde entier.* »¹⁴⁵ Les ressources naturelles, par exemple, n'étant pas équitablement réparties, le bénéfice de leur exploitation ne doit pas revenir seulement aux États les plus favorisés sur ce plan. Très critiques à l'égard de l'idée

¹⁴³ Soit deux pays dont les revenus moyens sont respectivement de 1 000 et de 10 000 \$. Si, du fait de la croissance, ils doublent, l'inégalité relative reste inchangée, mais l'inégalité absolue double également (de 9 000 à 18 000 \$).

¹⁴⁴ Mme Duru-Bellat, *op. cit.*

¹⁴⁵ Mme Duru-Bellat, *op. cit.*

d'autonomie complète des communautés nationales, qui paraît ignorer la finitude de l'environnement naturel ainsi que les menaces pesant sur les services rendus à l'ensemble de l'humanité, ils soulignent que les inégalités globales échappent au contrôle des individus.

Il y a aussi un courant qui essaie d'ouvrir une voie intermédiaire. Au niveau global, le devoir d'assistance, fondé sur des droits humains universels, n'est pas discuté. Il est impératif. Mais il y aura aussi des devoirs universels négatifs, identiques aux devoirs que nous avons envers nos proches ou nos voisins : c'est l'exigence de ne pas nuire. À cette exigence de ne pas nuire peut s'ajouter selon les auteurs un devoir de réparation.

Aujourd'hui, si l'idée que le principe de justice doit s'appliquer au niveau global progresse dans les esprits, elle est encore relativement peu mise en pratique par la communauté internationale. La situation à cet égard pourrait évoluer rapidement, en raison des tensions sur le partage des ressources comme la ressource en eau et des conséquences du réchauffement climatique sur les sociétés les plus exposées. Elles commencent déjà à susciter des problèmes concrets. Le devenir des « réfugiés climatiques¹⁴⁶ » va poser des questions de justice globale. Autre exemple très significatif pour de nombreuses communautés humaines dans le monde, les modalités du partage des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques de la biodiversité soulèvent des questions de même nature.

Des interactions évidentes entre inégalités globales et crises environnementales

L'humanité va donc se trouver confrontée, de plus en plus fréquemment, à des crises qui dépasseront les frontières des États et ne pourront être résolues par la seule mise en œuvre du devoir d'assistance. Plus généralement, et pour ne pas se limiter à un questionnement d'ordre éthique sur des événements futurs, il importe d'examiner, comme le dit Mme Duru-Bellat, « *les effets macrosociaux et économiques des inégalités* » tels qu'ils sont visibles aujourd'hui, sans perdre de vue la dimension écologique.

Les inégalités ont des effets avérés, au sein des pays, sur les sociétés et sur les personnes. Un certain niveau d'inégalités a des impacts mesurables sur la cohésion sociale, sur le bien-être ressenti, et même sur le fonctionnement des démocraties. Au niveau international, leurs effets ne sont pas moins dévastateurs : l'un des résultats de la mondialisation est de permettre à chacun de comparer en détail son propre niveau de vie à d'autres, dans ou hors des frontières, de les considérer comme des modèles et d'y aspirer. Lorsqu'ils paraissent inatteignables à l'horizon de nos vies, le sentiment d'injustice qui en résulte déstabilise les sociétés et alimente les flux migratoires. Mme Duru-Bellat en conclut que l'alternative est entre un accroissement des perturbations politiques et de l'émigration d'une part, et la réduction des inégalités d'autre part. « *La Banque mondiale elle-même reconnaît que les inégalités sont porteuses d'effets macrosociaux problématiques et, dans un contexte où des pays aux niveaux de richesse inégaux coexistent dans un monde fini, elle met aujourd'hui en avant la notion de 'soutenabilité sociale'* ».

¹⁴⁶ Ou « déplacés environnementaux », termes privilégiés par les juristes pour une éventuelle convention internationale dans la mesure où la convention de 1951 sur les réfugiés les définit comme des personnes qui sont persécutées, se trouvent hors du pays dont elles ont la nationalité, et ne peuvent y retourner par crainte de persécutions.

Il faut reconnaître que peu de sociétés sont arrivées à ce degré de maturité dans la réflexion sur le développement. À rebours même, certains pays émergents utilisent les inégalités entre leur propre niveau de développement environnemental et social et celui des pays riches. Elles maintiennent de la sorte des coûts de production moins élevés, favorables à leurs exportations, jouant de ces inégalités pour financer leur croissance économique. Or, on constate aujourd'hui que ce type de développement fondé en partie sur l'utilisation des inégalités les augmente au lieu de les réduire. Elles constituent une source d'instabilité et un frein à une croissance durable.

Dans cette compétition toujours vive pour la croissance économique, la question de savoir qui, des États riches ou pauvres ou des individus riches ou pauvres, portent le plus atteinte à l'environnement, doit recevoir une réponse nuancée : il n'est pas possible de tirer de conclusions tranchées à partir des habitudes de vie d'une catégorie ou d'un groupe, qui peuvent jouer dans un sens ou dans l'autre, par exemple en matière d'émissions de GES ou de consommation de biomasse. Il apparaît cependant que les populations les plus pauvres des pays les moins développés, particulièrement en milieu rural, qui exploitent pour vivre le capital naturel placé à leur portée, commettent des dégradations environnementales. Lorsque les institutions de ces pays sont défaillantes, et qu'il n'y a ni régulation ni contrôle suffisants, ces dégradations s'aggravent et les populations en deviennent les premières victimes, car elles sont aussi les bénéficiaires immédiates des services rendus par les écosystèmes et la biodiversité. Cela n'enlève rien au fait que le mode de vie des pays développés est particulièrement consommateur de ressources naturelles. On peut le constater à travers leur empreinte écologique, par exemple.

Globalement, la pollution, le réchauffement climatique, les destructions de la biodiversité causent plus de dommages dans les pays pauvres que dans les pays riches parce que les pays pauvres sont plus dépendants de leur environnement immédiat : *« en accroissant les frustrations et la compétition entre les personnes, l'inégalité ajoute à la pression qui pousse à la consommation comme moyen d'exprimer son statut. Pour les individus, cela entraîne à travailler ou à s'endetter toujours davantage et, au niveau collectif, cela engendre une spirale sans fin de croissance économique, de destruction des ressources et de pollution »*. Ils subissent plus, alors que leur responsabilité est moindre. C'est en partie pour cette raison que l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques enjoint aux États de préserver le système climatique *« dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. »*, celle des pays développés étant plus grande.

M. Éloi Laurent rappelle que *« ce type de boucle négative sociale-environnementale (...) est censé être brisé par le processus de développement économique¹⁴⁷ »*. Selon les travaux de Simon Kuznets, et pour schématiser ce que les économistes appellent la courbe «environnementale » de Kuznets, *« les dégradations environnementales sont d'abord censées augmenter avec l'élévation du revenu par habitant, avant d'atteindre un pic, puis de se réduire¹⁴⁸ »*, selon une courbe « en cloche » également applicable aux inégalités dans leur ensemble.

Selon M. Laurent, des travaux empiriques et théoriques pointent les limites de cette courbe, en particulier en matière de production de déchets et d'émissions de GES. En

¹⁴⁷ Écologie et inégalités, déjà cité.

¹⁴⁸ Social-écologie, déjà cité.

réalité, il ne s'agit pas d'un processus mécanique : la courbe, en matière d'inégalités comme de dégradations environnementales, ne s'inverse que si les institutions et les politiques publiques jouent leur rôle, au moyen de politiques redistributives, ou au travers de mesures de protection des ressources. « *La hausse des dégradations environnementales dans la première phase de la courbe est liée à des défaillances institutionnelles : à un bas niveau de revenu, les agents économiques sont réputés préférer, à tort, la croissance de leur revenu et la satisfaction de leurs besoins immédiats à la soutenabilité des ressources qu'ils exploitent - on retrouve le dilemme social-environnemental de la pauvreté rurale. À mesure que leur revenu s'accroît, les individus attachent plus d'importance aux enjeux environnementaux - ce qui contredit l'idée d'une richesse nécessairement néfaste aux équilibres écologiques. Mais cette priorité nouvelle ne peut se traduire politiquement qu'au moyen d'institutions favorables à la soutenabilité*¹⁴⁹ ».

Les problèmes environnementaux soulèvent donc sans conteste des questions de justice globale. « *Le changement climatique est même l'archétype du problème global, qui défie nos façons de penser les questions de justice dans les limites des souverainetés nationales et des frontières géographiques* »¹⁵⁰.

la mise en œuvre des objectifs globaux de réduction des inégalités mondiales

C'est sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) que s'élaborent les accords internationaux et que se prennent les décisions collectives des États membres en faveur de la lutte contre la pauvreté mondiale et la réduction des inégalités. L'ONU et ses organisations jouent un rôle essentiel en ce domaine. Les projets et actions qu'elles soutiennent intègrent généralement toutes les dimensions du développement durable quand ils traitent les inégalités - inégalités économiques, sociales et environnementales, auxquelles il faut ajouter les inégalités culturelles.

Les objectifs du millénaire, un programme de lutte contre les inégalités mondiales

Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu au siège de l'ONU à New-York en septembre 2000, s'est achevé sur l'adoption par les 189 États membres de la déclaration du Millénaire. Elle s'appuie sur huit objectifs du millénaire pour le développement, les OMD, qui doivent être atteints en 2015. En 2013, un « évènement spécial » sur les OMD a été organisé à l'ONU pour faire le point sur le suivi des objectifs à atteindre. Un forum de haut niveau se tiendra en septembre 2015 pour dresser le bilan de la période écoulée et fixer de nouveaux objectifs. À cette occasion, les Objectifs du Millénaire seront en principe fusionnés avec les Objectifs de développement durable (ODD) affirmés en 2012 à l'occasion du sommet Rio +20.

¹⁴⁹ Social-écologie, déjà cité.

¹⁵⁰ Mme Duru-Bellat, *op. cit.*

Les OMD et la réduction des inégalités environnementales et sociales

Les huit OMD en cours de réalisation sont l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le VIH, le paludisme et d'autres maladies, la préservation de l'environnement et enfin la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

Les quatre cibles de l'objectif 7, qui concerne l'environnement, portent sur la prise en compte du développement durable, la réduction de la perte de biodiversité, l'accès à l'eau potable et aux sanitaires et l'amélioration de la vie des habitants de taudis. L'ONU souligne à ce propos que si deux milliards de personnes de plus qu'en 1990 ont maintenant accès à des sanitaires, 2,5 milliards n'y ont toujours pas accès. De la même manière, si 200 millions de personnes ont quitté un habitat considéré comme taudis depuis 2000, le nombre d'habitants de taudis continue de croître en nombre absolu, en partie à cause du rythme de l'urbanisation. On évaluait en 2012 à 863 millions contre 760 millions en 2000 le nombre d'habitants des villes du monde en développement vivant dans des taudis¹⁵¹.

Les organisations des Nations Unies soutiennent et participent à de nombreux projets relevant de cet objectif comme, par exemple :

- la lutte contre la production illégale de charbon de bois et le développement de l'agro-écologie au Nord-Est du Brésil ;
- le sauvetage du plus grand système lagunaire d'Asie du Sud-Est, au Vietnam, en lien avec des plans locaux de gestion des activités aquacoles et de pêche ;
- la création de réserves de biosphère transfrontalières en Afrique subsaharienne pour lutter contre la désertification en synergie avec les populations locales, etc.

Le PNUD, qui livre chaque année un rapport sur le développement humain, se situe clairement dans une perspective de lutte contre toutes les inégalités « *notamment celles concernant l'accès aux ressources et la prise de décisions* »¹⁵² qui rentrent dans le champ des inégalités environnementales. Contre toutes ces inégalités, le PNUD propose de développer des « synergies positives » et de mettre en place des « *stratégies gagnantes pour l'environnement, l'équité et le développement urbain* ». Dans ce même rapport de 2011, le PNUD « *présente les stratégies locales et nationales élaborées pour s'attaquer aux privations environnementales et renforcer la capacité d'adaptation... Les écosystèmes constituent les éléments de base pour la qualité de l'eau, la sécurité alimentaire, la protection contre les inondations et la régulation naturelle du climat.* »

Le PNUD rappelle par exemple que 1,5 milliard de personnes n'ont pas accès à l'électricité et que 2,6 milliards cuisinent avec du bois, de la paille, du charbon ou de la bouse. Il cite les solutions qui pourraient permettre de fournir des services énergétiques modernes de base pour tous : « *les options hors réseau et décentralisées sont importantes et techniquement faisables. S'il est difficile à quantifier, le nombre de foyers ruraux déjà desservis par une énergie renouvelable est estimé à des dizaines de millions, au travers de programmes*

¹⁵¹ Cette évolution révèle une hausse de 13,6 % du nombre de personnes vivant dans ces conditions. Cependant, elles ne représentent plus en 2012 que 12,2 % de la population mondiale contre 12,4 % en 2000, soit une baisse de leur part relative de 0,2 % en douze ans.

¹⁵² PNUD, rapport sur le développement humain, 2011.

de microproduction d'hydroélectricité dans les villages et de mini-réseaux à l'échelle locale, une importante source d'énergie au Brésil, en Chine et en Inde ». Il évoque aussi les innovations qui permettent de réduire considérablement la consommation en bois de chauffage, ainsi que l'adoption de l'énergie renouvelable par les pays en voie de développement « *qui disposent aujourd'hui de plus de la moitié de la capacité d'énergie renouvelable mondiale* ».

Rappelons aussi les travaux et recommandations du groupe mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS pour la création d'un socle de protection sociale, présidé par M. Bachelet, en 2011¹⁵³. Ce socle garantit une sécurité de revenu de base et un accès financièrement abordable aux services sociaux essentiels en matière de santé, d'eau potable, d'assainissement, d'éducation, de sécurité alimentaire, de logement et autres domaines définis en fonction de priorités nationales.

Développement humain durable, inégalités et biens publics

Dans son rapport de 2013, le PNUD rappelle qu'une croissance qui s'accompagne d'inégalités élevées ou en hausse produit peu d'avancées en termes de développement humain, met à mal la cohésion sociale et ralentit la réduction de la pauvreté. Les pays socialement les plus divisés, possédant les institutions étatiques les plus faibles et les mécanismes de protection sociale - qui sont des biens publics - les plus fragiles ont été les plus affectés par les contractions de la croissance à la fin du XX^e siècle. La Chine et le Brésil font exception, car ils ont pu grâce à un taux de croissance très élevé réduire la pauvreté malgré une hausse des inégalités de revenus. La tendance évolue dans ces pays depuis quelques années, notamment au Brésil où la répartition des revenus semble devenir moins inégalitaire.

Le PNUD insiste sur les problèmes de gouvernance, chapitre dans lequel il aborde la question des biens publics. Il évoque tout d'abord le caractère rapidement évolutif et protéiforme de la coopération internationale, ainsi que la complexité croissante des processus bilatéraux, régionaux et mondiaux. Il souligne cependant que s'il est un domaine où toutes les structures sont appelées à coopérer et à travailler davantage en commun, c'est bien celui de la mise à disposition des biens publics mondiaux. La stabilité du climat et la qualité de l'air sont cités parmi les tous premiers. Les échanges commerciaux, la stabilité des marchés financiers et les mécanismes de financement et de production des technologies vertes sont englobées dans cette « *nouvelle vision mondiale des biens publics* ».

S'agissant du commerce par exemple, le PNUD indique que « *les recherches effectuées pour le présent rapport ont révélé que des règles commerciales favorisant un commerce plus libre et plus équitable sont susceptibles d'accélérer le développement humain si elles sont associées à un investissement public soutenu en matière de capacités humaines (santé, éducation et autres services sociaux notamment) et à des infrastructures de base telles qu'un réseau de transport et de télécommunications modernes* ». Signe encourageant, les nouvelles formes de coopération qui se mettent en place entre pays en voie de développement eux-mêmes : « *des initiatives innovantes voient le jour afin de fournir des biens publics régionaux* ».

Le PNUD rappelle d'ailleurs les États à leurs responsabilités dans un monde interdépendant : « *la souveraineté responsable suppose l'évaluation poussée et consciencieuse des répercussions mondiales et régionales du comportement national* ».

¹⁵³ Michelle Bachelet (présidente) ; *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive* ; rapport du groupe consultatif mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, 2011.

La France s'implique dans ce processus à la fois en faveur de l'atteinte des OMD et du développement des biens publics mondiaux. Les moyens publics qu'elle mobilise sont principalement ceux de l'AFD, dont il a déjà été brièvement question *supra*.

L'implication française dans la lutte contre les inégalités globales et en faveur des OMD

Depuis le début de l'année 2014 un projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est en cours d'examen au parlement. Ce projet a fait l'objet d'un avis de notre assemblée adopté en décembre 2013¹⁵⁴, qui en accueille favorablement les dispositions.

Ce texte a pour ambition de fixer les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France pour les cinq années à venir. Le texte définitif du projet de loi a été adopté par le parlement le 23 juin et la loi promulguée le 7 juillet 2014.

Les objectifs généraux de la politique de développement

Dans l'avis sur le texte, M. Ronan Dantec¹⁵⁵ rappelait que les objectifs de l'aide au développement définis dans le document-cadre de 2011 - la lutte contre la pauvreté, le soutien de la croissance, la protection des biens publics mondiaux, la prévention des crises et des conflits - ont été critiqués par la Cour des comptes en raison de leur non-hiérarchisation. La Cour proposait donc de réaliser cette hiérarchisation dans le cadre d'un projet de loi et de mieux distinguer objectifs et moyens.

C'est chose faite dans l'article 1^{er} de la loi, lequel retient comme « *objectif général de promouvoir un développement durable dans les pays en développement, dans ses composantes économique, sociale, environnementale et culturelle* ».

Cette politique s'inscrit dans le cadre de l'effort international de lutte contre la pauvreté, de réduction des inégalités sociales et territoriales, de préservation des biens publics mondiaux et de lutte contre le changement climatique.

Les débats autour du projet de loi ont fait apparaître la nécessité de prendre en compte la dimension de l'emploi formel comme élément central de lutte contre la pauvreté ainsi qu'un accès financièrement abordable à des services sociaux essentiels (santé, eau, assainissement, éducation, sécurité alimentaire, logement...).

L'aide française est mise en œuvre au moyen de divers instruments. Dans les pays les plus pauvres, l'Aide publique au développement (APD) doit contribuer au financement de politiques publiques essentielles, notamment dans les secteurs sociaux. Elle joue également un rôle de catalyseur des autres sources de financement. Dans les pays émergents, la valeur ajoutée de l'intervention de la France repose sur l'expertise, la capacité à agir en faveur de la préservation des biens publics mondiaux et la recherche de solutions partagées à des

¹⁵⁴ Francis Charhon ; avis sur le *Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale* ; Avis du Conseil économique, social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, décembre 2013.

¹⁵⁵ Ronan Dantec ; *Au nom de la commission du développement durable des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire* ; avis du Sénat, n° 540, mai 2014.

défis communs. Le rapport annexé à la loi le souligne, « l'AFD est le principal canal par lequel transite l'aide programmable bilatérale inscrite dans plusieurs programmes budgétaires. Elle finance ses actions aussi bien par des subventions (aide-projet, aide budgétaire, contrats de désendettement et de développement) que par des prêts concessionnels ou non concessionnels, des prises de participations et des garanties. D'autres instruments bilatéraux ciblés existent, tels que le FFEM156 dédié au financement de projets innovants dans le domaine environnemental. »

La politique de développement et de solidarité se développera dans quatre domaines simultanément :

- promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- équité, justice sociale et développement humain : consolider les progrès réalisés, grâce aux OMD, en faveur d'un accès universel à un socle de services sociaux communs ;
- développement économique durable et riche en emplois ;
- préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux.

Le contenu de ce dernier domaine, tel qu'il figure dans le texte de loi, mérite d'être reproduit in extenso : « limiter à 2° l'augmentation des températures mondiales afin d'éviter de graves dérèglements climatiques, lutter contre l'érosion de la biodiversité et la désertification¹⁵⁷, veiller à la protection des milieux naturels et des écosystèmes terrestres et marins, améliorer la protection contre les risques sanitaires et environnementaux, prévenir l'émergence et la propagation des maladies contagieuses et améliorer la stabilité financière mondiale constituent aujourd'hui des enjeux collectifs majeurs. Ces biens publics mondiaux ne sont aujourd'hui correctement pris en charge ni par les marchés, ni par les États parce que les investissements que nécessite leur préservation ne profitent pas exclusivement à ceux qui les ont consentis et ne génèrent pas nécessairement de bénéfice marchand. Ils appellent donc de la part de la communauté internationale des solutions de gouvernance et de financement innovantes. »

Les secteurs d'intervention de la politique de développement

La politique de développement et de solidarité internationale de la France se déploie dans dix secteurs d'intervention. Pour éviter une dispersion de l'aide, chaque pays partenaire sélectionnera conjointement avec la France trois secteurs d'intervention parmi les dix.

Le secteur de l'énergie est l'un des dix, la politique française en ce domaine s'inscrit dans le cadre de stratégies globales de lutte contre la pauvreté, de promotion de la croissance verte et de protection des biens publics mondiaux.

L'accès à l'eau et à l'assainissement fait également partie de la liste. Le rapport annexé à la loi souligne la cohérence de ce choix avec l'OMD visant à réduire de moitié le pourcentage de la population n'ayant pas accès de façon durable à l'eau potable. Cet objectif international devrait être atteint d'ici à 2015, même si huit cent millions de personnes environ ne bénéficient toujours pas d'un accès à l'eau potable satisfaisant. Par ailleurs, les tensions et les pressions sur l'eau continueront de s'accroître, avec les croissances démographique et urbaine. Du fait des changements climatiques, la répartition de la ressource sera encore plus

¹⁵⁶ Fonds français pour l'environnement mondial.

¹⁵⁷ Ajout au Parlement.

inégale. Dans quinze ans, un tiers de la population mondiale pourrait vivre dans des régions en situation de stress hydrique.

L'accès à l'eau soulève donc des défis d'ordre sanitaire et environnemental.

Pour ces raisons, trois priorités sont retenues dans le domaine de l'eau et de l'assainissement :

- appuyer la définition de cadres sectoriels nationaux clairs et efficaces, comprenant des normes de qualité de l'eau ;
- garantir l'exploitation et la gestion des ressources en eau de manière durable pour les utilisateurs ;
- soutenir des services d'eau et d'assainissement performants et durables.

On voit donc se dégager des préoccupations qui étaient pour partie déjà celles de l'APD et qui rejoignent les problématiques traitées dans le présent rapport : lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités envisagées de manière globale, prise en considération des biens publics.

Au-delà de l'effort de clarification, de hiérarchisation et de cohérence qu'elle réalise, la loi clarifie et renforce le rôle de l'AFD - et lui interdit de financer notamment des projets énergétiques émetteurs en carbone. L'article 8 de la loi dispose que *« Le groupe Agence française de développement intègre la responsabilité sociétale dans son système de gouvernance et dans ses actions. Il prend des mesures destinées à évaluer et maîtriser les risques environnementaux et sociaux des opérations qu'il finance et à promouvoir la transparence financière, pays par pays, des entreprises qui y participent. Son rapport annuel d'activité mentionne la manière dont il prend en compte l'exigence de responsabilité sociétale »*.

Elle fait de même pour les acteurs non-étatiques, ONG, secteur privé mais également collectivités territoriales. Ces dernières conduisent en effet, outre des actions de coopération décentralisées, de plus en plus d'opérations partenariales ou mutualisées. Comme cela existe déjà pour l'eau, le Sénat a introduit par voie d'amendement une disposition permettant aux collectivités de mener des actions internationales de coopération et de développement dans le domaine des déchets, dans la limite de 1 % de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Le rapport annexé insiste sur cette double nécessité d'une reconnaissance du rôle des ONG et de la société civile d'une part, des collectivités territoriales d'autre part. Concernant les premières, le gouvernement s'est par exemple engagé à doubler, d'ici la fin du quinquennat, la part de l'aide française transitant par les ONG.

Concernant les collectivités, le texte reconnaît qu'elles jouent un rôle spécifique dans le dispositif français d'aide au développement.

Leur expérience concrète de la gestion des services locaux permet aux collectivités territoriales de participer au renforcement des capacités techniques des collectivités territoriales du Sud, avec lesquelles elles partagent les connaissances acquises dans le cadre du développement de projets. Les collectivités diffusent et valorisent ainsi une expertise et une approche territoriales françaises en matière de développement à l'échelle locale.

Au total, leurs actions sont complémentaires de celles de l'État et participent de la même stratégie globale : *« Les collectivités territoriales et l'État partagent, en termes de politique de développement dans le domaine de la gouvernance locale, les mêmes priorités : appui au processus de décentralisation, renforcement des capacités, approche participative de la gouvernance locale. La reconnaissance du rôle clef des collectivités territoriales dans*

la gouvernance démocratique constitue ainsi l'un des axes forts de la stratégie française de développement. Le CICID158 du 31 juillet 2013 a appelé les collectivités territoriales à jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales de développement, dans leur domaine d'expertise, et en tenant compte autant que possible des politiques d'appui à la décentralisation conduites par l'État français. »

Dans ce cadre général, le texte reconnaît aussi que les collectivités ultramarines jouent, du fait de leur situation géographique et des relations qu'elles nouent dans l'espace régional auquel elles appartiennent, un rôle particulier. Au-delà de l'objectif d'intégration régionale qu'elles poursuivent, les collectivités concernées participent au renforcement de la politique de développement et de solidarité internationale.

Le rapport annexé réserve plusieurs paragraphes à l'action des entreprises, en rappelant que le secteur privé contribue à la création de richesses, d'emplois, de revenus, de services et de biens. Concernant les objectifs, « *la politique de développement et de solidarité internationale encourage l'action des entreprises, en particulier les PME-PMI et les entreprises de taille intermédiaire. Le développement des PME, l'accroissement des flux d'investissement et le renforcement des cadres réglementaires nécessaires, tant pour encourager que pour encadrer le développement de l'entrepreneuriat privé, représentent autant d'enjeux majeurs (...). Les entreprises françaises sont en effet porteuses d'un savoir-faire qui garantit aux bénéficiaires un niveau élevé de qualité dans la réalisation des projets, y compris en termes d'impact environnemental et social.* »

L'article 8 de la loi dispose que « *la politique de développement et de solidarité internationale prend en compte l'exigence de la responsabilité sociétale des acteurs publics et privés. La France promeut cette exigence auprès des pays partenaires et des autres bailleurs de fonds. Dans le cadre de cette exigence de responsabilité sociétale, les entreprises mettent en place des procédures de gestion des risques visant à identifier, à prévenir ou à atténuer les dommages sociaux, sanitaires et environnementaux et les atteintes aux droits de l'homme susceptibles de résulter de leurs activités dans les pays partenaires.* »

Enfin, le texte intègre également l'importance de l'action syndicale : « *Les syndicats contribuent pleinement au développement social des pays en développement. La liberté syndicale, le respect des conventions de l'OIT et l'amélioration des conditions sociales des travailleurs font partie des objectifs de la politique de développement de la France. La France reconnaît le rôle majeur joué par les syndicats de travailleurs en la matière. À ce titre, elle promeut le renforcement des capacités des syndicats de travailleurs dans les pays du Sud et encourage les partenariats internationaux entre organisations syndicales.* » Il faut noter en outre l'importance des actions de solidarité menées par les organisations syndicales, de façon bilatérale ou par l'intermédiaire de leurs fédérations internationales autour du travail décent, de la santé ou de la protection sociale.

158 Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

Les Outre-mer français face au défi des inégalités économiques, sociales et environnementales globales

Les Outre-mer français, qui ont la particularité d'appartenir à la fois à l'espace national et à un espace géographique et politique « régional » qui leur est spécifique, présentent des particularités institutionnelles. Selon l'article 73 de la constitution, si les lois et règlements nationaux leur sont applicables de plein droit, des adaptations sont possibles pour tenir compte de leurs spécificités. Selon l'article 74, une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise au régime de spécialité législative et d'autonomie.

Cinq départements et une collectivité d'Outre-mer font en outre partie intégrante du territoire de l'Union européenne au titre de leur statut de Régions ultrapériphériques (RUP), reconnu par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹⁵⁹. Les autres collectivités d'Outre-mer, qualifiées par les traités de Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), bénéficient d'un régime d'association avec l'UE en vertu de l'article 355 du TFUE¹⁶⁰. Les caractéristiques physiques, économiques, sociales et environnementales de ces territoires, le poids des inégalités héritées du passé et la crainte d'en laisser se développer de nouvelles face aux risques, comme celui du réchauffement climatique, les atouts des populations et des territoires ultramarins sont autant de facteurs et d'enjeux à prendre en compte. Plus qu'ailleurs, les inégalités doivent être considérées dans toutes leurs dimensions.

Développement économique et persistance des inégalités dans les Outre-mer

À la suite de la crise de 2008, les différents mouvements sociaux en 2009 et 2011 dans les Outre-mer font apparaître un paradoxe entre des taux de croissance du PIB parmi les plus élevés des régions françaises et la persistance de difficultés sociales et d'inégalités fortes : taux de chômage très élevé, moindre réussite scolaire, persistance de logements insalubres, inégalités de revenus très supérieures à la métropole.

Les travaux de la délégation à l'Outre-mer du CESE tout comme ceux des délégations homonymes des assemblées parlementaires donnent la mesure de la spécificité de ces territoires par rapport à la métropole mais aussi par rapport aux pays qui composent leur environnement régional.

L'indicateur traditionnellement retenu pour mesurer le développement est le PIB par habitant. On dispose d'un agrégat d'ensemble pour les quatre départements d'Outre-mer (DOM) depuis les années 1990. Il augmente en volume de 3,1 % en moyenne par an entre 1993 et 2011 contre 1,7 % pour la France métropolitaine. En 2009, la récession a touché les DOM (- 2,1 %), mais les évolutions sont contrastées en fonction des territoires : la Martinique a été plus

¹⁵⁹ Les cinq départements français d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion) font partie des régions ultrapériphériques.

¹⁶⁰ Les territoires dépendant de la France relevant de ce statut sont : le Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis et Futuna et Saint-Barthélemy.

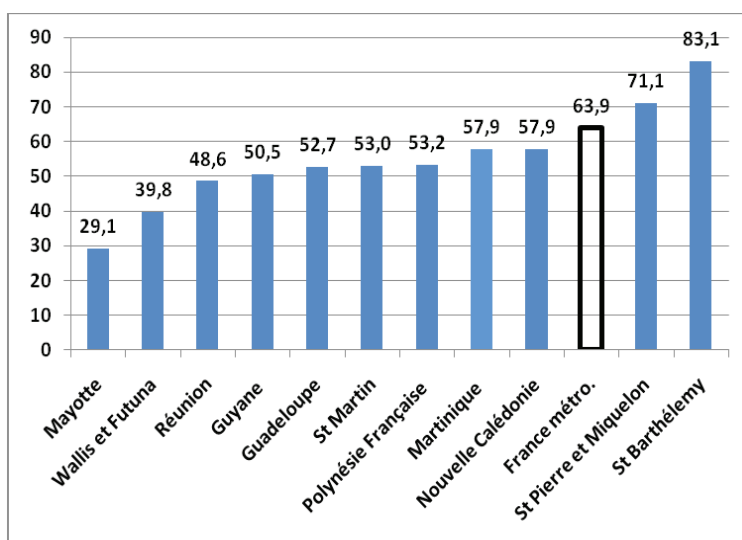
fortement touchée par la récession (- 2,1 % en 2009) que la Guadeloupe (- 0,8 %). La Réunion a été le département domien le plus impacté par le recul de l'activité en 2009 : son PIB a baissé de 2,6 % en valeur. La Guyane est le seul DOM dont le PIB n'a pas reculé en 2009 (+ 4,6 %) ¹⁶¹.

Or, cet indicateur n'intègre pas le pouvoir d'achat qui est un paramètre particulièrement important dans les Outre-mer. Il conviendrait donc pour le moins de mesurer le PIB à parité de pouvoir d'achat.

Mais cet indicateur présente un autre inconvénient : il occulte la dimension sociale. Différentes enquêtes de l'Insee, les résultats des recensements, les données fournies par les Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE), les services fiscaux, permettent de mieux appréhender les inégalités dans les territoires ultramarins.

Ainsi, la délégation à l'Outre-mer du CESE, dans une étude validée par le bureau en avril 2014 qui sera transformée en rapport et avis, présente des éléments concernant le tissu économique des Outre-mer et le marché du travail montrant un décalage important entre les taux d'emploi dans les Outre-mer et la France métropolitaine. En 2012, en métropole 63,9 % des personnes âgées de 15 à 64 ans ont un emploi. Dans les territoires ultramarins, le taux d'emploi ¹⁶² des personnes appartenant à cette même classe d'âge est plus faible, à l'exception des territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Graphique 3 : Les taux d'emploi Outre-mer



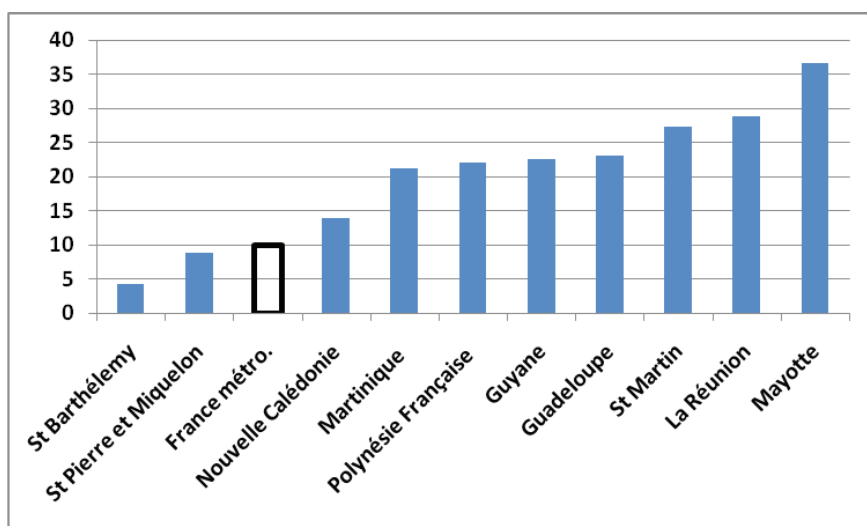
Source : Délégation de l'Outre-mer, rapport sur le microcrédit.

L'étude montre par ailleurs des taux de chômage structurellement élevés avec une proportion importante de chômeurs de longue durée dans certains territoires (Martinique, Guadeloupe, Réunion).

¹⁶¹ Source INSEE première juin 2014, *Croissance dans les régions : davantage de disparités depuis la crise*.

¹⁶² Le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans est le rapport entre le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans ayant un emploi sur le nombre total de personnes âgées de 15 à 64 ans.

Graphique 4 : Les taux de chômage Outre-mer



Source : Délégation de l'Outre-mer, rapport sur le microcrédit.

Les jeunes ayant entre 15 et 29 ans sont dans une situation particulièrement alarmante avec un taux de chômage qui dépasse les 40 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion¹⁶³. La contribution mettait en particulier en évidence la situation de jeunes ultramarins sortant du système scolaire sans qualification et rencontrant de ce fait des difficultés particulières d'insertion dans l'emploi. Elle proposait donc de promouvoir tout particulièrement certaines filières d'emploi répondant à des besoins et à des atouts des Outre-mer : par exemple dans la santé, l'agroalimentaire, l'hôtellerie et la restauration, la protection et la valorisation de l'environnement. L'avis recommandait de développer des cursus de formation initiale et continue liés à la biodiversité et aux énergies renouvelables.

Si la question des jeunes est un sujet de préoccupation majeure pour l'avenir des départements et collectivités d'Outre-mer, cette problématique est liée aussi à un vieillissement rapide de la population dans ces territoires. Certes le vieillissement est une chance pour la société s'il se traduit par une longévité accrue en bonne santé au bénéfice du plus grand nombre. Mais la violence de la transition démographique dans certains territoires mérite d'être anticipée. En Guadeloupe et en Martinique, le vieillissement de la population s'annonce brutal et rapide à l'horizon 2040. Ces deux régions seraient parmi les trois régions les plus âgées de France derrière la Corse.

De plus, différents travaux (enquête « handicaps/incapacités/dépendance » et enquête « migration, famille, vieillissement » de l'INED) montrent l'apparition d'incapacités à un âge plus précoce qu'en métropole : dès 50-59 ans à la Réunion, les niveaux de dépendance seraient équivalents à ceux observés à 70-79 ans en métropole ; cette apparition d'incapacités à un âge plus précoce serait confirmée pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion. En conséquence, la prise en charge des personnes âgées les plus dépendantes

¹⁶³ Source contribution de la délégation à l'avis du CESE sur *L'emploi des jeunes* voté le 26 septembre 2012.

devrait être envisagée dans ces territoires à un âge plus précoce qu'en métropole. Une politique de prévention devrait également être mise en œuvre¹⁶⁴.

L'AFD, organisatrice le 25 juin 2014 d'une conférence sur les inégalités dans les Outre-mer, rappelle à cette occasion que les collectivités d'Outre-mer ont connu dans leur ensemble deux décennies de relatif rattrapage économique, mais cette période demeure marquée par le poids des inégalités de revenus. La Réunion et la Martinique arrivent en première et troisième position des départements les plus inégalitaires selon les données des revenus fiscaux 2011. À La Réunion, l'indice de Gini atteint 0,53 soit davantage que Paris (0,50). En Martinique, il s'élève à 0,47 devant les Hauts-de-Seine (0,43). Si les inégalités sont si fortes, c'est en partie parce que le revenu fiscal médian est nettement moins élevé que dans les territoires métropolitains¹⁶⁵. Ce constat vaut dans une moindre mesure pour les autres départements et collectivités ultramarines. En Polynésie par exemple, les 20 % de ménages les plus riches perçoivent la moitié du revenu total des ménages. Le quantile le plus pauvre en reçoit à peine 6 %.

Dès 2006, l'Institut français de l'environnement (IFEN)¹⁶⁶ avait relevé que les départements d'Outre-mer se trouvaient en situation de cumul des inégalités, inégalités sociales et environnementales.

L'énumération des inégalités environnementales d'exposition Outre-mer est longue : risques sismique, volcanique, épidémique (chikungunya, dengue...), cyclones, inondations, glissements de terrains, pollution des eaux et des sols... Aux Antilles, îles classées en zone sismique III, le degré élevé des risques justifierait des mesures préventives coûteuses. Or, la majorité des constructions ne sont pas aux normes parasismiques. L'IFEN relevait « *qu'en cas de séisme de magnitude 7,5 ou 8 même les bâtiments indispensables en situation post-accidentelle ne résisteraient pas (DIREN Martinique)* ». Et d'ajouter que 335 000 logements sont exposés à l'aléa sismique aux Antilles... À ce risque omniprésent s'ajoutent ceux liés à un habitat insalubre aggravés par un assainissement souvent incomplet et déficient.

Concernant la distribution d'eau potable ou l'assainissement, en Guadeloupe par exemple, 40 % seulement de la population étaient couverts en 2006 par une station d'épuration communale (SDAGE Guadeloupe). Dans le réseau d'eau potable, la température de l'eau dépassait souvent les 25°. La saturation des décharges a également un impact sur la qualité des eaux qui sont souvent dégradées.

Une note de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM) d'octobre 2008 attire l'attention sur la nécessaire amélioration de la gestion des déchets à Mayotte. L'eau de consommation est par ailleurs inaccessible dans certaines parties de l'île.

Pourtant, une étude réalisée par l'AFD en 2012 montre que si l'on prend l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD, les collectivités d'Outre-mer affichent un niveau de développement humain bien supérieur à celui prévalant dans leur environnement régional. Toutes sont placées dans la catégorie des pays à IDH très élevés, à l'exception de Mayotte.

Mais comme le remarque la cour des comptes¹⁶⁷, des écarts de douze à vingt-huit ans de développement subsistent en 2010 avec la métropole.

¹⁶⁴ Ces constats et propositions sont développés dans la contribution de la délégation à l'Outre-mer du CESE fournie pour l'avis du 14 juin 2011 sur la dépendance des personnes âgées.

¹⁶⁵ Ces données sont issues d'une note du bureau d'études Compas d'octobre 2013.

¹⁶⁶ Établissement public dissous en 2008 et remplacé par le Service de l'observation et des statistiques (SOES) du ministère.

¹⁶⁷ Cour des comptes ; *La santé dans les Outre-mer*, rapport thématique, juin 2014.

Mme Françoise Rivière¹⁶⁸, reprenant en cela une critique souvent adressée à l'IDH du PNUD, fait observer que la réalité multidimensionnelle des Outre-mer est très imparfaitement mesurée par leurs IDH. Elle souligne cependant que leurs données de santé et d'éducation font apparaître une situation qui reste préoccupante. La cour des comptes fait d'ailleurs remarquer qu'il y a de forts contrastes de l'état de santé général entre les Outre-mer et au sein de chacun d'eux.

La même auteure appelle aussi l'attention sur le fait que *« Les politiques publiques doivent également prendre en compte les disparités à l'intérieur de chaque territoire. La croissance urbaine, plus tardive et plus brutale qu'en France hexagonale, s'est concentrée dans la majorité des DOM et des COM sur la ville principale au détriment des villes secondaires. Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Nouméa et Papeete concentrent plus de 40 % de la population. En Guyane, la faible densité de population (deux habitants au km²) contraste avec l'hypertrophie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni. En Guadeloupe, on observe une polarisation des activités autour des quatre villes principales (Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Le Gosier et Baie-Mahault). »*

Enfin, la problématique des transports y revêt une importance particulière, notamment dans les territoires insulaires : *« le développement des transports en commun, notamment des transports en commun en site propre, reste un enjeu majeur pour les DOM et les COM afin de limiter l'utilisation de la voiture dans des territoires où les taux de motorisation des ménages sont déjà élevés faute d'alternative, et même supérieurs à la moyenne provinciale à La Réunion et à la Martinique ».*

La pollution par le chlordécone aux antilles : une crise environnementale et sociale emblématique

« Outre les pesticides, notamment en Guyane et en Polynésie, l'amiante naturelle en Nouvelle-Calédonie, le mercure en Guyane, le saturnisme, la qualité parfois dégradée de l'eau de consommation, et la radioactivité résultant des expérimentations nucléaires en Polynésie française, le risque le plus connu est celui du chlordécone¹⁶⁹. »

Le cas le plus emblématique, Outre-mer, de crise environnementale entraînant des conséquences en termes de justice et d'inégalités, est en effet celui de la pollution au chlordécone aux Antilles.

M. Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur et conseiller général de la Martinique, écrit dans le rapport intitulé *Vers l'égalité des territoires* que *« la crise sanitaire grave liée à la pollution au chlordécone a donné, dans les opinions guadeloupéenne et martiniquaise, le sentiment d'une profonde injustice. Ce, tant au niveau des conditions de survenance de la pollution qu'à celui du traitement des conséquences de cette pollution par les autorités étatiques » (...)*

« Aucune responsabilité, hormis celle de l'État, n'a été établie jusqu'à aujourd'hui et les pollueurs connus n'ont jamais payé. Alors que cette pollution a eu des conséquences graves sur les terres agricoles, notre ressource en eau, jusqu'à notre écosystème marin, avec pour conséquence

¹⁶⁸ Françoise Rivière ; *Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques* ; Ouvrage collectif dirigé par Éloi Laurent.

¹⁶⁹ Cour des comptes, *op. cit.*

l'interdiction par l'autorité préfectorale de la pêche dans différentes parties de notre espace maritime pénalisant la population, les petits agriculteurs et nos marins pêcheurs .»

Le rapport de la Cour des comptes précité rappelle qu'un travail de recherche conduit par l'INRA et l'AFSSET publié en 2010 concluait que les premières décisions concernant le chlordécone avaient été prises dans un cercle étroit comprenant certains services de l'État et les acteurs de la filière agricole, mais excluant ceux de la défense de l'environnement et de la santé.

Une mission d'inspection, constituée conjointement par les ministères de la Santé, de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Recherche, a été mandatée en mars 2011 pour évaluer « *les plans d'actions chlordécone* »¹⁷⁰. Le premier, prévu pour trois ans, venait d'être reconduit.

M. Féménias, l'un des inspecteurs missionnés, a lors de son audition rappelé un certain nombre de points concernant le chlordécone. Cette molécule organochlorée utilisée de 1972 à 1983, a été identifiée dès 1979 par l'OMS comme un perturbateur endocrinien. Ses effets sur la santé humaine ont été mis en évidence puis médiatisés par le professeur Belpomme, s'agissant des conséquences pour les populations antillaises d'une possible imprégnation. L'évaluation du risque, réalisée à partir d'une cartographie de la sole bananière, a dû être révisée à la hausse. L'érosion des sols, la contamination des eaux de ruissellement par la molécule ont entraîné une contamination globale à la Martinique et à Basse-Terre, en Guadeloupe.

La présentation qui a été faite du rapport par M. Alain Féménias permet d'en tirer des enseignements qui viennent illustrer et éclairer la problématique des inégalités dans leurs relations avec les crises environnementales :

- l'importance de la précision de la cartographie : les premières cartes de la pollution ont été réalisées sur la base d'une présomption de risques à partir de la connaissance de la sole bananière. Par la suite, l'analyse des sols, effectuée à l'échelle de la parcelle, a fait apparaître une pollution beaucoup plus étendue, à cause d'une migration de la molécule par érosion mais aussi d'une utilisation clandestine de la chlordécone, à des fins non-professionnelles ;
- la nécessité de prendre en compte de nombreux paramètres environnementaux à partir d'analyses des eaux et des sols pour bien mesurer la nature et le degré de pollution réelle. Les eaux continentales, littorales, les sources, les nappes phréatiques et les cours d'eau sont touchés. Les sols les plus contaminés le sont à un niveau tel que la consommation de légumes produits sur ces terrains met la santé en danger ;
- la nécessité de bien appréhender les impacts socioéconomiques et les conséquences en termes d'inégalités, des décisions prises, comme les modifications de pratiques culturelles et d'élevage, l'interdiction de consommer l'eau des sources (pratique ancienne aux Antilles) ; l'interdiction de pêcher dans certaines zones ;
- la nécessité de suivre médicalement les travailleurs agricoles exposés au risque dans leurs activités professionnelles et d'organiser un suivi post-professionnel ;

¹⁷⁰ Philippe Blanchard, Alain Féménias, Hervé Gillet, Armand Renucci ; *Rapport d'évaluation des plans d'action chlordécone aux Antilles (Martinique, Guadeloupe)* ; Rapport conjoint de l'IGAS, du CGEDD, du CGAAER, l'IGAENR.

- l'importance de développer grâce à l'expérience acquise, une vision de long terme, en prenant en compte les rémanences des autres insecticides de la famille des organochlorés et leurs interactions éventuelles ;
- l'utilité des programmes de sensibilisation et de formation au risque associant les populations à l'élaboration du message et intégrant l'ensemble des paramètres culturels.

Concernant ce dernier point, M. Féménias a fait état des expériences de développement de jardins collectifs sur des terres non contaminées, d'animations théâtralisées s'appuyant sur les traditions et autres éléments culturels, afin d'accoutumer la population à un risque permanent, comme un élément à intégrer dans les pratiques comportementales, culinaires, alimentaires, etc.

Compte tenu de l'ampleur des problèmes rencontrés, ces expériences intéressantes apparaissent néanmoins marginales.

Concernant les conséquences socioéconomiques, l'auditionné a souligné l'absence d'accompagnement de tous les producteurs affectés par la crise, agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, mais aussi particuliers cultivant leurs jardins familiaux. Les décisions prises ont été mises en œuvre de manière autoritaire, sans accompagnement social et plaçant les personnes concernées dans des situations particulièrement critiques, puisque l'interdiction concernait aussi leur consommation personnelle. Les pêcheurs, interdits d'exercer ou contraints d'aller pêcher plus loin en mer, ont été souvent réduits au chômage avec un fort sentiment d'injustice lié à leurs conditions d'indemnisation. En réponse à une question parlementaire¹⁷¹, le gouvernement a cependant indiqué que le troisième plan chlordécone prévoira la mise en place d'un plan d'adaptation durable pour les pêcheurs.

Une émergence concrète de la problématique dans les politiques territoriales

Toutes les régions de France ont été au cours de l'histoire le théâtre de mouvements sociaux, mais certains ont plus profondément marqué leurs territoires que d'autres. Les révoltes des canuts, à Lyon, au XIX^e siècle, sont souvent citées certes pour leur ampleur et leurs conséquences immédiates mais aussi comme annonciatrices d'une structuration des mouvements ouvriers en syndicats. Le Nord est devenu à la fin du XIX^e siècle une région industrielle de tout premier plan, elle aussi marquée par les conflits sociaux propres à cette époque. D'autres sont nés après la guerre, lors du déclin des activités de production traditionnelles minières, sidérurgiques et textiles. Les problématiques complexes liées à la désindustrialisation, dont certaines sont de nature environnementales, ont permis de confronter précocement ces questions aux questions sociales.

Lors d'un déplacement en région Rhône-Alpes, à la rencontre des membres du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et d'élus, les conseillers de la section ont pu constater que les enjeux environnementaux sont aujourd'hui perçus dans les territoires, par de nombreux acteurs, comme des facteurs d'inégalités potentielles ou constatées. Les auditions ont par ailleurs fait apparaître le caractère innovant des réflexions conduites en région Nord-Pas de Calais. Les paragraphes qui suivent présentent à titre d'exemples des éléments de ces politiques territoriales dynamiques.

¹⁷¹ N° 13919, M. Serge Letchimy, Sénat, réponse du 4 février 2014.

L'exemple de la région Rhône-Alpes

Les développements ci-dessous ont pour but d'illustrer par quelques exemples rhônalpins cette prise de conscience et les réponses qui commencent d'être élaborées à différents niveaux et stades d'organisation de l'action.

- Les risques ;

Le fait que la région Rhône-Alpes, depuis longtemps industrialisée, concentre sur son territoire de nombreux risques naturels ou technologiques explique pour partie l'intérêt manifesté pour la problématique des inégalités environnementales. Comme le rappelle le CESER, *« On trouve en Rhône-Alpes la majorité des aléas naturels : inondations, mouvements de terrain, séismes, avalanches, éboulements, incendies. Les inondations restent le risque principal avec 53 % de communes qui ont des lieux habités exposés, et 85 % des communes qui ont déjà été reconnues en état de catastrophe naturelle¹⁷² »*. Les risques technologiques concernent également une grande partie du territoire régional qui compte 4 425 ICPE, 128 sites SEVESO et quatre sites nucléaires.

Dans sa contribution, le CESER ajoute qu'il existe d'autres types de risques majeurs à prendre en compte, qui *« ont des effets potentiels qui peuvent être décalés dans le temps et mettent en œuvre des processus complexes difficiles à évaluer. C'est en particulier le cas de certains impacts sanitaires ou environnementaux. »* Le CESER cite à l'appui les impacts du changement climatique, pour souligner que la problématique de *« ces risques majeurs à effets décalés »* revêt une grande importance. Le *« Profil environnemental Rhône-Alpes »*, publié par le conseil régional en juin 2013, souligne d'ailleurs que le changement climatique aura un impact aggravant sur l'ensemble des risques, en particulier le retrait-gonflement des argiles, ainsi que les feux de forêt dans la Drôme et l'Ardèche. La réduction de l'exposition des populations et de la vulnérabilité, la capacité de résilience, la réduction des impacts sont des enjeux majeurs identifiés par ce diagnostic.

- Le bruit ;

Sur le territoire du grand Lyon, une cartographie du bruit (routier, ferroviaire et aérien) a été réalisée en 2007. Près de 50 % des logements sont soumis à 60 dB de bruit moyen sur 24 heures, 10 % à plus de 70 dB. La cartographie d'exposition au bruit routier, qui est la principale cause d'exposition, fait apparaître une surexposition de la périphérie de la première couronne par rapport au centre-ville. *« Par ailleurs, les parties Est et Sud de l'agglomération sont beaucoup plus touchées par les nuisances sonores, qui tendent à se concentrer en particulier le long des grandes pénétrantes (autoroutes, double voies) et le long du périphérique. À l'exception notable des zones proches de l'autoroute 7, la partie occidentale de l'agglomération est beaucoup moins exposée aux nuisances sonores. On retrouve là un découpage assez classique de l'agglomération lyonnaise en termes de répartition des richesses : ainsi, la cartographie des revenus fiscaux moyens des ménages par communes montre clairement que les ménages plus modestes se concentrent au Sud et à l'Est de l'agglomération lyonnaise¹⁷³ »*.

Le PADD du *« SCOT 2030 »* de l'agglomération lyonnaise intègre cette préoccupation. Outre la réalisation d'une carte du bruit, il prévoit l'adoption d'orientations en vue de maîtriser

¹⁷² Jean-Claude Michel ; *La prévention des risques naturels et technologiques : enjeu de société* ; contribution du CESER Rhône-Alpes, septembre 2013.

¹⁷³ Aurélien Boutaud ; *Inégalités et solidarités écologiques* ; Grand Lyon, novembre 2012.

l'urbanisation ou de limiter les effets négatifs du bruit dans les zones les plus exposées, et de favoriser le respect de « zones de calme » sur le reste du territoire de l'agglomération.

- L'énergie ;

Une étude de l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise datée de 2009 montre que l'augmentation des prix de l'énergie a des conséquences en termes d'inégalités : 23 % des communes de l'aire métropolitaine élargie sont concernées par la vulnérabilité énergétique. Celle-ci concerne d'abord le logement. Il s'agit en forte proportion de maisons individuelles anciennes chauffées au bois et au fioul, implantées dans des communes rurales. Le revenu des ménages concernés est plus faible que la moyenne régionale. Elle concerne ensuite les déplacements, car ces ménages sont tributaires de la voiture. La part que représente la dépense énergétique dans le revenu fiscal de ces ménages varie, en fonction du revenu moyen et de l'emplacement géographique, entre 4,3 % et 18,2 %.

On peut mettre en regard de ce constat, au moins partiellement, le Plan climat énergie (PCET) du Grand Lyon, qui traite de la précarité énergétique. Le PCET avance un chiffre de 19 % des ménages du Grand Lyon en situation potentielle de précarité énergétique, soit environ 49 000 ménages. La vulnérabilité des retraités est particulièrement importante. Le PCET s'interroge en conséquence sur le scénario de réduction des émissions de CO₂ le plus pertinent à prendre en compte pour les opérations de rénovation. Le PCET envisage deux : d'une part un scénario privilégiant le nombre de logements sur le degré d'exigence, afin de permettre à un nombre plus important de ménages de réduire leurs charges ; d'autre part un scénario privilégiant un niveau d'exigence équivalent au label BBC, plus favorable à l'atteinte du facteur 4 en 2050, mais moins ambitieux en nombre de logements rénovés. Bien que ce second scénario implique des investissements plus lourds, et que ses effets soient plus réduits en termes de lutte contre la précarité énergétique, c'est dans cette voie d'un soutien à des opérations de type « BBC rénovation » que s'est engagé le Grand Lyon.

- La mobilité et la cohésion sociale ;

D'autres politiques publiques portent la marque d'une volonté politique de conciliation efficace des objectifs environnementaux et sociaux dans la lutte contre les inégalités. Le Grand Lyon a développé une « plateforme mobilité emploi insertion » qui s'efforce de faciliter l'accès à la mobilité aux personnes en difficulté, en vue de leur insertion professionnelle. Le constat a été fait, dans les années 2000, que le taux d'équipement automobile chez ces personnes est seulement de 20 %, contre 84 % pour l'ensemble des ménages de l'agglomération. Concrètement, si ce service permet d'accéder à des formations à la conduite en auto-école sociale et à des locations à tarifs sociaux, il développe également l'accès à d'autres types de mobilités : transport à la demande, accès aux modes doux et aux transports en commun, formation à la conduite à vélo.

Plus largement, les politiques de la Ville lient la cohésion sociale à la protection de l'environnement. Le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dédie un chapitre à ces problématiques. Les cinq points traités sont « *la production et la réhabilitation de logements sociaux de haute qualité environnementale, le soutien à l'éducation au développement durable et à l'environnement dans les quartiers prioritaires du contrat, le développement de l'accès aux espaces et aux loisirs de nature autour du Grand Parc de Miribel-Jonage, le développement des jardins collectifs et enfin le développement des « modes doux » pour relier les quartiers prioritaires et le reste de l'agglomération*¹⁷⁴ ».

¹⁷⁴ M. Aurélien Boutaud, *ibid*.

- Les orientations stratégiques ;

Par ailleurs, les « documents de planification dans le domaine de l'environnement et du développement durable intègrent de plus en plus, eux aussi, les enjeux de solidarité. L'Agenda 21 comprend un axe stratégique visant à améliorer le cadre de vie des habitants et certaines actions visant à «favoriser un développement durable pour tous». La Charte de l'arbre du Grand Lyon intègre également les enjeux de solidarité liés à la présence d'espaces verts ».

Grand Lyon est aussi pilote du projet directeur « vallée de la chimie », au Sud de Lyon, qui ambitionne de requalifier ce territoire à l'horizon 2030 en agissant sur le tissu industriel, l'offre de logements, la mobilité et la « révélation des paysages », en prenant en compte la présence de sites classés¹⁷⁵. Ce projet est doté d'un Agenda 21.

En conclusion, on relèvera que M. Boutaud souligne cependant qu'« à l'instar de nombreuses collectivités françaises (observatoire national A21, 2011), le Grand Lyon ne mène pas de politique réellement planifiée et organisée dans le domaine de la solidarité environnementale ». Certes, il existe des passerelles ou des liaisons entre politiques contribuant à la réduction des inégalités et problématiques environnementales : cette « contribution implicite à la solidarité environnementale existe bel et bien, mais les objectifs étant rarement formulés en ces termes, les résultats ne sont que rarement mesurés ».

La région Nord-Pas de Calais

La confrontation des réalités sociales aux conditions environnementales n'est pas une nouveauté en région Nord-Pas de Calais. Mme Lydie Laigle l'a souligné, lors de son audition, à propos de l'urbanisme : « On s'est rendu compte que les enfants de Lille sud qui vivaient dans un habitat social encerclé par trois rocade autoroutières avaient une probabilité de 17 % d'être asthmatiques, contre 10 % dans les autres quartiers de Lille. De la même façon à Fives, quartier d'anciens habitats ouvriers, avec cinq ruisseaux qui ont été comblés et dont on se servait comme réseau d'assainissement pour l'industrie chimique, 12 % des enfants avaient une probabilité de contracter des bronchiolites du fait de l'humidité et des champignons, contre 8 % dans les autres quartiers ».

La région Nord-Pas-de-Calais s'est engagée depuis 2010 dans une démarche novatrice qui souligne l'actualité des problématiques abordées dans le présent rapport. Cette démarche, appelée Transformation écologique et sociale de la région (TESR) poursuit deux objectifs :

- promouvoir un nouveau modèle de développement régional capable de répondre simultanément aux défis économiques, environnementaux, culturels et sociaux. Ce modèle devra être plus durable, plus responsable à l'égard de l'environnement et plus solidaire ;
- expérimenter un nouveau mode de conception et de conduite des politiques publiques régionales, capable de s'affranchir des champs de compétences traditionnels, de mobiliser les parties prenantes en fédérant la société régionale autour des enjeux. Il s'agit de passer d'une logique de blocage/compétition à une logique de coopération/coproduction des solutions.

Des assises de la TESR ont été organisées chaque année depuis 2011.

¹⁷⁵ La prévention des risques naturels et technologiques : enjeu de société ; *ibid.*

La TESR, concrètement, est expérimentée par la région au travers de la mise en œuvre de projets appelés des « opérations de développement ». Ces opérations de développement sont au nombre de neuf. Leur but est à la fois simple et ambitieux : à partir des enjeux propres à chaque opération, il s'agit d'en assurer le succès avec comme contrainte imposée qu'elle contribue à instaurer un nouveau modèle de développement. La méthode suivie pour ces opérations, identique, mérite d'être décrite. Chaque opération doit en effet respecter quatre « jalons » :

- partir d'un enjeu majeur pour la région correspondant à une opportunité ou une menace (par exemple, l'impact du changement climatique) ;
- produire un énoncé des « biens communs » au cœur des enjeux nécessaires aux activités humaines et à la qualité de vie. La région Nord-Pas-de-Calais a en effet choisi de s'appuyer sur la notion de « bien commun » dans l'acception élargie évoquée plus haut en tant que « façon de décliner concrètement les enjeux du développement durable »¹⁷⁶ ;
- construire des réponses collectives entre tous les acteurs concernés par l'opération de développement - directement ou indirectement - que l'impact pour ces acteurs soit positif ou non (par exemple, un risque de submersion) ;
- coordonner les acteurs, clarifier leurs engagements, repérer les complémentarités stratégiques afin de faire émerger les solutions durables à la hauteur des enjeux.

Chacun des neuf projets donne lieu à l'établissement de listes énumérant les enjeux, les ambitions, les biens communs associés, les leviers d'actions, et enfin les conditions de réussite.

La première de ces opérations de développement est le projet « Euralens et les cités du Louvre ». Euralens est une association regroupant des acteurs principalement publics, mais aussi privés, du territoire, au profit d'un objectif de redynamisation qui a pris comme point d'appui l'accueil du Louvre-Lens, construit sur un ancien carreau de mine, la « fosse n° 9 ». Euralens est conçu comme un forum permettant à ces acteurs engagés dans la redynamisation du bassin minier de débattre et d'impulser de grands projets, et de soutenir le développement de « clusters durables » regroupant acteurs économiques et institutions. Les trois enjeux identifiés sont la transformation durable du territoire, l'amélioration du cadre de vie et du bien-être de la population locale, le changement d'image du bassin minier. Parmi les « cinq » ambitions, on relève celle de « *contribuer à donner à la population du bassin le niveau de vie moyen des habitants de la région Nord-Pas-de-Calais.* »

Parmi les « six » biens communs associés, on soulignera « *le lien social en restaurant les liaisons intergénérationnelles et facilitant les relations interculturelles* », « *l'emploi pérenne dans un bassin très touché par la déprise industrielle et le chômage* », mais aussi « *l'environnement urbain et la biodiversité ordinaire, éléments nécessaires à la qualité de la vie* », « *la sobriété carbone par l'instauration des modes de transport doux, la rénovation des cités minières à l'instar des éco-cités du Louvre* ».

La gouvernance s'articule à trois niveaux. Un niveau décisionnel global, représenté par l'association. Ses outils sont la labellisation de projets et la communication. Un niveau intermédiaire, autour de quatre grands domaines d'action régionale : l'économie de la connaissance, l'économie résidentielle, l'aménagement durable et la mobilité, l'écocitoyenneté et la culture. Le troisième niveau est opérationnel, c'est celui des projets

¹⁷⁶ Deuxième édition des Assises de la transformation écologique et sociale, l'essentiel des Assises, octobre 2012.

ou des sous-ensembles de projets autour desquels se retrouvent les parties prenantes. Enfin, une « coordination région » qui veille à la cohérence de l'ensemble, joue le rôle de facilitatrice et de lien avec ces services et parties prenantes hors région¹⁷⁷.

Le projet « Eau dans l'Audomarois » identifie quatre biens communs : la ressource en eau préservée en quantité et en qualité, des paysages et la biodiversité protégés, l'emploi dans les métiers liés à l'eau et enfin l'adaptation au changement climatique, notamment par l'anticipation et la maîtrise des risques de submersion. Les auditions réalisées dans le cadre de la saisine sur *L'adaptation de la France au changement climatique mondial* ont d'ailleurs permis à la section de mesurer l'importance de cette question de la gestion de l'eau dans le delta de l'Aa, dont la vallée marque les paysages de l'Audomarois.

Le delta de l'Aa, qui s'étend sur soixante kilomètres de littoral de façade maritime au Nord de la France, au bord de la mer du Nord et à la frontière belge, constitue un polder. Il est géré par les wateringues, sortes de syndicats de copropriétaires terriens chargés, chacun sur son territoire, d'entretenir le réseau de watergangs, les canaux de drainage. Le financement de l'entretien de ce bien commun est assuré par une taxe prélevée sur la surface de terrain bâti et non bâti. Dans la perspective du réchauffement climatique et d'un accroissement du risque de submersion, l'avenir de ce réseau est une question vitale. L'auditionné, M. Boughedada, a fait part des nombreuses difficultés auxquelles se heurte sa gestion, pour partie liées aux divergences d'intérêts des acteurs en présence.

Le Plan « 100 000 logements » ou « *plan de réhabilitation énergétique et environnementale du parc de logements du Nord-Pas-de-Calais* » met l'accent sur les enjeux environnementaux et sociaux - ce parc représente 25 % des consommations énergétiques régionales avec une moyenne de 300 kWh/m²/an, et génère environ 20 % des émissions de Gaz à effet de serre (GES) régionales - tout comme d'ailleurs la « *stratégie énergétique du territoire* ». L'une des conditions de réussite¹⁷⁸ listées par cette stratégie est très significative : « *sortir de la perception d'une fatalité inéluctable, le territoire régional ayant été fortement meurtri par la fermeture des mines et des industries associées, puis par la réduction des activités de Total à Dunkerque, et faire passer l'idée que la transition énergétique peut être aussi une opportunité pour le Nord-Pas de Calais et pour ses acteurs économiques* ».

Concernant l'orientation et la fixation des objectifs des politiques régionales, le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) « Objectif 2030 », qui a fait l'objet d'une actualisation adoptée en septembre 2013, nécessite un bref développement. Si les inégalités traitées sont essentiellement les inégalités sociales ou celles relatives au développement humain, une place significative est réservée à la TESR. Le SRADDT souligne l'importance « *de la résilience territoriale, qui met l'accent sur la capacité d'un territoire et de ses habitants à rebondir et à s'adapter après un choc, à tirer parti de leurs potentialités pour appréhender les transformations à venir de manière positive* ». La notion d'inégalités environnementales est sous-jacente au sein des orientations adoptées par le SRADDT en réponse aux grands enjeux : par exemple, la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, objectif déterminé par le SRADDT, permet de lutter contre l'augmentation des GES, d'augmenter le stockage de carbone dans les sols, mais aussi d'alléger la facture énergétique des ménages. « *Un environnement dans lequel la nature*

¹⁷⁷ Les informations sur ce projet sont extraites de la fiche établie par M. Gilles Pette, chef de projet Euralens, pour les Assises de la TESR 2012.

¹⁷⁸ Fiche établie par M. François Leveau, chef de projet « Stratégie énergétique du territoire », pour les Assises de la TESR 2012.

retrouve une place importante a des répercussions significatives sur le bien-être physique et moral des habitants. La nature pour tous est aujourd'hui un enjeu du développement pour les collectivités territoriales et d'amélioration du cadre de vie ».

Plus généralement et au-delà de telle ou telle initiative prise dans un territoire, il faut insister, avec Mme Laigle, sur la mise en mouvement réelle de la société française, les initiatives concrètes portées notamment par le milieu associatif et les efforts de solidarité territoriale déjà accomplis. En créant ou recréant du lien social, du lien entre acteurs du territoire écologique, ils facilitent la prise de conscience et l'action en faveur de la réduction des inégalités environnementales et sociales. S'ouvre de la sorte une période où il devient possible de repenser la façon de traiter les inégalités *« dans la transition écologique que nous attendons, et d'avoir une autre action publique, une action publique en soutien des initiatives du territoire, en écoute des initiatives prises par le milieu associatif et citoyen, en dialogue pour la recherche du compromis ».*

L'articulation des inégalités environnementales et sociales : une évolution de fond

Comme cela vient d'être illustré, les liens de causalité croisés entre inégalités environnementales et sociales commencent d'être reconnus et examinés avec davantage de sérénité.

Un cadre conceptuel dominant qui évolue

Certains auteurs en sont convaincus : *« c'est bien à l'interface avec la question sociale que se joue désormais la question écologique »*¹⁷⁹ et il y aurait urgence à penser leur articulation dans le long terme, à l'inverse de notre court-termisme maladif. *« Croyant pouvoir choisir entre l'impératif social et l'impératif environnemental, nous aggravons l'injustice et nous accélérons les catastrophes »*¹⁸⁰. Ce constat tranché invite à généraliser et accélérer les réformes déjà engagées et à mettre en œuvre cette articulation, ainsi qu'à intégrer les révolutions annoncées par l'ère digitale.

Un rapprochement en cours de construction

□ *Le dépassement progressif des obstacles historiques, théoriques et politiques*

L'histoire des idées en France ne favorise guère la prise en compte des interactions entre le social et l'environnemental. Elle est souvent absente des ouvrages de philosophie politique. Dans le prolongement des précédents développements, rappelons que les fondements de la distinction entre droit et nature ou de la hiérarchie entre droits de l'Homme et droits naturels, sont bien ancrés dans l'histoire : *« la déclaration française des droits de l'homme et du citoyen ne fait pas purement et simplement disparaître les droits naturels au profit des droits civils, mais elle ne leur donne que la seconde place. L'invocation des droits de l'homme est l'opérateur de l'institution d'une citoyenneté politique. »*¹⁸¹ À cette appréciation

¹⁷⁹ Éloi Laurent ; *Social-écologie* ; Flammarion, 2010.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ Blandine Barret-Kriegel ; *L'État et les esclaves* ; Payot, 1989.

de Blandine Barret-Kriegel, Isabelle Roussel¹⁸² ajoute que « *là où la déclaration américaine cherchait les droits de l'Homme dans le respect de la loi naturelle, la déclaration française construit les droits du citoyen dans la fondation d'une société civile* »¹⁸³. Ce passé est une des raisons qui expliquent un portage politique relativement tardif des enjeux relevant à la fois des inégalités environnementales et sociales.

Le recours à l'histoire ne suffit évidemment pas à expliquer pourquoi le lien entre environnemental et social continue de devoir être tissé. En 1987, le document fondateur qu'est le rapport Brundtland a opéré un couplage entre les problématiques sociales et environnementales avant que l'ensemble des problèmes théoriques posés par ce rapprochement ne soient tranchés. Certains auteurs comme Andrew Dobson considèrent par exemple que les registres de légitimité de la justice sociale et de la durabilité écologique, associés dans le concept de développement durable, ne s'articulent pas avec évidence. Bien que depuis la parution de ce rapport de multiples travaux soient venus attester le bien-fondé de ce rapprochement, les inégalités sociales et environnementales s'alimentant dans une sorte de spirale négative, les difficultés originelles n'ont pas encore totalement disparu.

Les travaux théoriques portant sur les relations social-environnementales sont toujours confrontés à la difficulté de construire des catégories d'analyse efficaces. Certains ont le sentiment que les enjeux environnementaux sont considérés comme secondaires par rapport aux thématiques centrées sur la croissance, l'emploi, le pouvoir d'achat ; d'autres, au contraire, qu'ils occultent progressivement les enjeux sociaux. La réflexion collective a cependant progressé sur deux points : la nécessité de prendre en compte la révolution informationnelle et une dynamique de l'activité humaine permettant de considérer le problème du travail dans toutes ses dimensions, depuis son articulation avec le capital pour produire de la richesse jusqu'aux externalités positives et négatives de l'activité sur les hommes et leur environnement.

Enseignant à l'école des hautes études en sciences sociales, Jacques Theys s'est efforcé de cerner les raisons sociologiques et politiques qui ont retardé la prise en compte articulée des politiques écologiques et sociales. Il évoque notamment :

- l'accent mis sur l'universalité des risques et des dégradations écologiques, masquant les différenciations sociales en matière d'exposition ;
- des revendications portant davantage sur la technique (exemple du nucléaire) que sur les populations impactées ;
- un refus de transparence de la part des pouvoirs publics nationaux et locaux.

C'est sur le blocage au niveau politique qu'insiste aussi le professeur Dominique Bourg, qui considère que « *les questions écologiques n'ont jamais pu être prises en compte par le jeu politique classique, car il est resté sur les conditions optimales de production de richesse et de justice distributive.* »¹⁸⁴

Patricia Crifo et Éloi Laurent mettent quant à eux l'accent sur le facteur inégalitaire pour expliquer la difficile prise en charge des inégalités environnementales par la puissance publique. Ils considèrent en effet que l'accroissement des inégalités de revenus entrave la capacité d'action collective, ce qui, selon eux, peut contrevenir à la mise en œuvre de politiques environnementales ambitieuses. C'est pourquoi ils estiment que « *plus les*

¹⁸² Professeure émérite à l'université de Lille 1.

¹⁸³ Isabelle Roussel ; *Les inégalités environnementales* ; Air Pur n° 76, 2009.

¹⁸⁴ Dominique Bourg, audition devant la section de l'environnement, 11 décembre 2013.

inégalités de revenus sont importantes et moins il sera aisé de sensibiliser les individus aux questions écologiques (qui supposent de se projeter dans le long terme) mais aussi, sur un plan opérationnel, de mettre en œuvre des mécanismes de compensation efficaces pour contrer les effets régressifs de certaines politiques environnementales (la taxation du carbone par exemple) et ainsi en favoriser l'acceptabilité politique¹⁸⁵. »

Néanmoins de nombreuses mobilisations en faveur de l'environnement ont été le fait de populations déshéritées. Aux États-Unis, en Inde et au Brésil, ces mobilisations ont débouché sur des mouvements capables de faire pression sur les décideurs. Par le recours aux médias, à l'action des associations et des églises, ces mouvements ont su sensibiliser et mobiliser l'opinion publique.

Cependant, cette tension à court terme entre enjeux sociaux et environnementaux représente souvent un obstacle de plus à franchir dans la mise en œuvre de politiques environnementales dynamiques, qui peuvent dès lors être perçues comme une contrainte onéreuse pour la société. Il est vrai qu'elles peuvent déboucher sur des contributions financières susceptibles de pénaliser les ménages les plus modestes, mais aussi des investissements et/ou des compensations pour les collectivités publiques. Un des enjeux réside donc dans la réalisation d'équilibres qui ne mettent pas en péril la compétitivité du pays, avec ses conséquences sur l'emploi.

Tout l'enjeu consiste donc à démontrer que le choix de telles politiques profite en définitive à tous, les dégradations environnementales renforçant la précarité des plus modestes sur le plan sanitaire, financier (dévalorisation foncière et immobilière), symbolique (stigmatisation du territoire)... autant d'éléments soulignés dans le rapport de l'Inspection de l'environnement consacré aux inégalités écologiques¹⁸⁶. Les auteurs relèvent en outre que cette ségrégation sociale par l'environnement a été en partie causée par les pouvoirs publics, la planification des infrastructures et des activités tendant à concentrer les sources de nuisances chez les plus pauvres.

Par ailleurs, selon Dominique Bourg, il va apparaître de plus en plus clairement que l'évolution de l'environnement est appelée à devenir le facteur déterminant de la production de richesse et de notre aptitude à jouir de la richesse produite. La question déterminante des inégalités sociales devrait donc être de plus en plus systématiquement posée en lien avec la question environnementale, la distribution des richesses devant tenir compte des conditions nouvelles de leur production, plus étroitement dépendante des facteurs environnementaux que jamais. Cette situation nouvelle, qui ne permet plus d'aborder les inégalités sociales en neutralisant le facteur environnemental, invite à construire un lien dialectique entre ces deux dimensions. Inégalités sociales et environnementales seraient ainsi considérées comme deux entrées différentes pour un même problème : les unes n'allant pas sans les autres, aucune solution durable ne sera trouvée si l'on ne s'efforce pas de les réduire ensemble.

¹⁸⁵ Op. Cit.

¹⁸⁶ Wanda Diebolt, Annick Helias, Dominique Bidou, Georges Crepey ; *Les inégalités écologiques en milieu urbain* ; rapport de l'Inspection générale de l'environnement, ministère de l'Écologie et du développement durable, 2005.

□ *Des politiques publiques qui commencent à se saisir de l'interaction entre inégalités environnementales et sociales*

Né du Grenelle de l'environnement, le pacte de solidarité écologique vise au travers de cinq programmes¹⁸⁷, à faire émerger une « nouvelle société à responsabilité sociale et environnementale d'ici 2020 ». Le pacte s'articule autour de dix objectifs plus ou moins novateurs (voir annexe n° 9). Cette démarche multi-acteurs, qui reste une des rares initiatives au niveau national pour lier inégalités environnementales et sociales, demeure peu aboutie. Le plan s'est essentiellement traduit par des mesures d'aide aux ménages en situation de précarité énergétique (fonds national d'aide à la rénovation thermique) et une série de rapports remis en 2010¹⁸⁸, dont certains relevaient déjà l'absence de données et d'indicateurs permettant une mesure fiable des inégalités, les données disponibles demeurant trop segmentées et rarement rapprochées. Dans certains domaines, comme dans celui de l'énergie avec la création d'un Observatoire national de la précarité énergétique, les connaissances se sont améliorées.

Il reste que, bien souvent, le déficit d'information continue de légitimer l'absence de prise de décision. Ce mécanisme, qui a toutefois tendance à régresser, peut créer des situations irréversibles, notamment dans le domaine de la santé, ainsi que cela a été précédemment rappelé. Il est par ailleurs souligné par beaucoup que les restrictions sur le financement de la recherche et les commandes publiques contribuent à réduire la production d'information, maintenant ainsi les points aveugles de la recherche.

Faute d'informations statistiques et scientifiques suffisantes, les décideurs institutionnels ou politiques peuvent encore être tentés, soit de renoncer à prendre des décisions en arguant que les faits qui les justifieraient ne sont pas établis, soit à nier, par exemple, le différentiel d'exposition aux risques, aux pollutions et à leurs effets. Pourtant la reconnaissance des inégalités environnementales et de leurs conséquences devrait en toute logique inciter à poursuivre les investigations car, dans ce domaine comme dans d'autres, le coût social et financier de l'inaction risque de se révéler à terme plus élevé que celui de l'intervention.

La prise en compte de ces dimensions incite les collectivités les plus engagées à articuler l'ensemble des politiques sectorielles sur la base d'une analyse plurifactorielle, au-delà des règles d'urbanisme existantes. Cela se traduit par la mesure des incidences sociales des politiques environnementales (fiscalité de l'énergie...), et des effets environnementaux des politiques sociales (aménagement, urbanisme...). De la même façon, il importerait de vérifier systématiquement que les décisions de protection de la nature et d'amélioration de la qualité de l'environnement ne renforcent pas des iniquités d'accès aux aménités environnementales ou n'en créent pas de nouvelles.

Enfin, il apparaît que la consultation de la population sur les enjeux environnementaux et les inégalités qui s'y attachent progresse, en tenant compte de l'ancrage résidentiel

¹⁸⁷ La précarité énergétique, la transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation, amélioration de la qualité de vie dans les territoires, mobilisation citoyenne et sociale, accès aux services essentiels, territoires, citoyen-neté.

¹⁸⁸ Ces rapports de mission, qui contiennent un certain nombre de préconisations, instituaient une première étape dans la mise en œuvre du pacte. Celui de février 2011, rapporté conjointement par MM. Jean Gaeremynck et Alain Lecomte, comporte quarante mesures, dont celle consistant à « identifier les territoires où existent de fortes corrélations entre inégalités sociales et environnementales, améliorer l'information des citoyens sur ces situations et poursuivre la réduction des inégalités environnementales ».

des habitants. Même si l'on peut juger les avancées encore timides, de telles pratiques permettent de mieux comprendre les différences sociales d'implication, de pratiques, ou tout simplement de satisfaction, en disposant d'une plus claire vision des différentes représentations de la nature et de l'environnement et des attentes comme des craintes qui en découlent. Une telle consultation est en outre susceptible d'améliorer le degré de confiance des citoyens envers les responsables publics.

Le Conseil économique pour le développement durable n'hésite plus à affirmer que *« la préoccupation environnementale apparaît comme une nouvelle frontière de la question sociale : des politiques publiques visant l'équité ou la réduction des inégalités sociales qui ne prendraient pas en compte la dimension environnementale ignorerait un aspect essentiel de la question sociale. En sens inverse, l'évolution des inégalités peut renforcer certains déséquilibres environnementaux, et elle constitue un véritable défi pour le verdissement de la croissance. »*¹⁸⁹ Ce positionnement traduit une évolution sensible par rapport aux grilles d'analyse traditionnelles de la société.

Les inégalités environnementales comme facteur de renouveau ?

La notion d'inégalité environnementale peut exprimer l'idée d'inégalités des populations ou de groupes sociaux face aux différentes dimensions de l'environnement. Elle peut aussi se référer au jeu des acteurs sociaux au travers de leurs interventions dans la transformation des territoires.

▣ La montée en puissance d'un modèle centré sur les sujets

Une des dimensions importantes du mouvement de remise en cause d'une vision désincarnée technico-scientifique de l'environnement et des territoires est le retour de l'histoire et de ses acteurs, passés et présents. Pour les populations, l'environnement n'est pas immédiatement perçu ni vécu comme un droit mais plutôt comme un cadre de vie. À ce titre, la dimension affective et les liens sociaux qui s'y rattachent sont omniprésents dans sa perception. Il est significatif que le traitement médiatique de l'implosion d'une tour ou d'une barre d'immeuble dégradée mette davantage en évidence le caractère spectaculaire de l'opération et la prouesse technique qu'elle représente que l'émotion des habitants qui ont vécu dans ces logements durant des décennies.

La reconnaissance de l'attachement des populations à leur environnement et des rapports affectifs qu'elles entretiennent avec lui, constituerait une première avancée pour renouveler l'action publique dans le sens d'une prise en compte des *« territoires habités, en devenir socio-écologiques »*.

Une deuxième avancée serait de reconnaître que l'injustice et le sentiment d'injustice passent par la façon dont chaque individu va pouvoir se situer par rapport à la puissance publique et la capacité qui lui sera donnée d'infléchir son environnement.

▣ L'engagement différentiel des acteurs comme facteur d'inégalités ?

Les outils qui participent de la démocratie délibérative sont pluriels. Tous ont pour objectif de produire des avis destinés à éclairer la décision publique. Cette forme de démocratie repose en grande partie sur la consultation des corps intermédiaires

¹⁸⁹ Patricia Crifo, Éloi Laurent ; *Enjeux environnementaux et questions sociales, pourquoi et comment lier justice sociale et écologie ?* ; Référence économique pour le développement durable numéro 23, Conseil pour le développement durable - MEDDE, 2013.

qui composent la société civile organisée (organisations syndicales, professionnelles, associations...). Cette consultation est institutionnalisée dans des instances telles que le Conseil économique, social et environnemental au niveau national, et les conseils économiques, sociaux et environnementaux (ou culturels) régionaux dans les territoires. D'autres formes de consultation, plus ciblées sur des thématiques ou des projets d'intérêt infrarégionaux existent : les conseils de développement de pays ou d'agglomération. Elles ont pour objectif d'associer les acteurs locaux aux politiques publiques, en particulier aux projets de territoire ou aux chartes de pays. Il est cependant délicat de porter une appréciation sur ces structures, car leur nature, leur taille et leur composition varient dans de fortes proportions. Y siègent notamment des élus, des responsables associatifs, consulaires, d'organisations syndicales ou professionnelles et, dans la moitié des cas, des citoyens.

Au-delà de ces formes institutionnelles de concertation, des démarches relativement récentes associant plus directement les citoyens se développent. Elles s'inscrivent en complément des précédentes.

Durant la première décennie des années 2000, l'environnement est devenu un thème d'intérêt, de préoccupation, mais plus encore d'implication sociale et de mobilisation associative¹⁹⁰. Toutefois, si la sensibilité des Français à l'égard de l'environnement continue de progresser depuis 2010, ces progrès se traduisent de manière moins manifeste à l'échelle individuelle, comme le montre une récente étude réalisée par le Credoc pour le compte de l'ADEME¹⁹¹. À la question « *Qui devrait, selon vous, agir en priorité pour la protection de l'environnement ?* », les personnes interrogées en 2010 étaient 23 % à répondre « les ménages » et 28 % « *Les pouvoirs publics* ». En 2013, elles sont 19 % à répondre « les ménages » et 52 % « *les pouvoirs publics* ». Tout se passe comme si les inquiétudes face à la crise conduisaient à un désengagement et une moindre disposition ou possibilité de modifier ses pratiques et son mode de vie.

On peut cependant former l'hypothèse que cette évolution récente n'est que conjoncturelle, que la permanence des enjeux environnementaux et leur urgence grandissante conduiront à une remobilisation plus pérenne.

Les mobilisations sont le plus souvent suscitées par des inégalités environnementales et visent majoritairement à protéger ceux-là mêmes qui se mobilisent contre certains risques, pollutions ou nuisances. Cette implication court cependant le risque d'être socialement inégalitaire (voir chapitre I.4).

Au-delà de la mobilisation, des inégalités existent au regard de la capacité à infléchir les politiques. De ce double phénomène, c'est-à-dire des dissymétries sociales dans l'implication visant à modifier des situations environnementales et les chances d'y parvenir, résulteraient les toutes premières injustices environnementales, la démocratie reposant sur la capacité, non pas de quelques-uns mais de tous à participer à la décision collective. Ainsi que le rappelle la Convention d'Aarhus, dont les pays de l'UE sont signataires, le public doit avoir « *la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile* » (article 3.9).

¹⁹⁰ Jacques Lolive ; *Mobilisations environnementales* ; Économica, 2010, dans *Écologies urbaines*, Olivier Coutard, Jean-Pierre Lévy (dir.).

¹⁹¹ Commissariat général au développement durable ; *Opinions et pratiques environnementales des Français en 2013* ; Observations et statistiques n° 505, mars 2014.

Cela conduit G. Faburel à conclure qu'il conviendrait de « placer au cœur des réflexions sur l'égalité des territoires les moyens (à ce jour inévitables) du changement plus peut-être que l'égalitarisme, que l'on sait globalement à ce jour a-environnemental »¹⁹².

□ La capacité d'accès aux politiques environnementales

Dans un ouvrage publié en 2002¹⁹³, le professeur James K. Boyce explique que les dégradations environnementales surviennent lorsque certains acteurs de la société en tirent avantage et que d'autres peinent à se faire entendre. Les premiers sont dénommés « gagnants », les seconds « perdants ». La question qui se pose alors est de savoir comment les gagnants parviennent à faire supporter le coût des dégradations aux perdants.

J. Boyce explique que la réponse est triple : parce que les perdants ne sont pas encore nés, parce qu'ils ignorent les conséquences de ces inégalités, parce qu'ils ne disposent pas du pouvoir suffisant pour les corriger. La sociologie américaine emploie à cet égard la notion de « dotation en pouvoir politique ». Il y est notamment recouru dans les études empiriques cherchant à déterminer si le processus conduisant à la concentration des ménages économiquement et socialement défavorisés dans les zones les plus exposées aux nuisances ou aux risques environnementaux résulte du départ des ménages en ayant les moyens à la suite, par exemple, de l'implantation d'installations générant des pollutions, ou bien si cette implantation s'est précisément réalisée à cet endroit en raison de la plus grande pauvreté de la population résidente. Une faible « dotation en pouvoir politique » réduirait en effet les risques de contestations, de recours juridiques et les coûts y afférent.

L'impression que donnent les habitants les plus défavorisés d'accepter le sort qui leur est fait a parfois conduit à la conclusion que l'acceptation sociale des environnements dégradés est plus grande chez les populations socialement vulnérables. En réalité, cette résignation supposée résulte le plus souvent d'une information inexistante ou incomplète.

Dans le cas où le manque de réaction des populations défavorisées ne serait pas le fruit d'une carence d'information ou d'une insuffisance de capital économique, social, culturel ou symbolique, il conviendrait « *de s'interroger également sur la réalité des préoccupations environnementales, signe d'un souci du bien commun, ou instrument au service de l'intérêt particulier ? Dans cette dernière hypothèse, le discours environnemental mieux construit et mieux capté par les populations les plus favorisées serait lui-même une source d'inégalités quand il s'agit de reporter une source de nuisance vers des territoires plus passifs.* », écrit Isabelle Roussel¹⁹⁴.

Les questions de la disponibilité de l'information et du pouvoir d'intervention auprès des instances décisionnaires sont au cœur de cette réflexion. Ces deux éléments conditionnent en effet largement la participation, cette voie d'accès et d'inflexion possible des politiques publiques. Son déploiement suppose des progrès sensibles de la justice dite « procédurale », organisation dans laquelle l'individu participe à la prise de décision et où, dans ce cadre, il bénéficie précisément d'un échange d'information en rapport avec les enjeux. Cela suppose la reconnaissance des « capacités » des populations les plus démunies en termes de revenus ou de statut social, puis une garantie de leur accès aux dispositifs et procédures participatives.

¹⁹² Guillaume Faburel, *op. cit.*

¹⁹³ James K Boyce ; *The political economy of the environment* ; Cheltenham, UK and Northampton, MA - Edward Elgar, 2002.

¹⁹⁴ Isabelle Roussel, *op. Cit.*

Si, en France, les différenciations sociales restent fortes en termes d'implication dans la vie politique et associative, des travaux anglo-saxons mettent en lumière une tendance des personnes modestes à s'engager davantage que par le passé dans les luttes locales à caractère environnemental. En France, les mobilisations qui s'opèrent autour des questions de calme et de bruit, d'offre d'espaces verts et d'esthétique architecturale, qui structurent l'essentiel des inégalités environnementales telles que perçues par les habitants, sont surtout le fait de retraités. Le temps libéré semble favoriser l'implication et l'engagement en faveur de la défense de l'environnement. Plus qu'entre pauvres et riches, se jouerait ainsi une disparité entre actifs et inactifs s'agissant de l'action sur son environnement. Ces habitants n'envisagent pas de quitter leur quartier mais de l'améliorer, soit en interpellant les pouvoirs locaux, soit en agissant directement, de façon individuelle ou collective. Reste à savoir si de telles évolutions sont les prémices d'une dynamique profonde et durable, ou bien des manifestations circonstancielles liées à un contexte donné¹⁹⁵.

De leur côté, les associations s'efforcent depuis des années de rendre la parole aux habitants, en particulier dans le cadre de la politique de la ville. Ce travail de renforcement de capacité, qui vise à apporter la preuve d'un potentiel participatif inexploité dans les quartiers, reste cependant encore modeste.

Une montée en puissance de l'idée de participation

Les collectivités territoriales commencent à peine à prendre conscience de l'atout que peut représenter à cet égard la mise en œuvre d'un processus de participation dans le cadre de l'action locale. La région Nord-Pas-de-Calais apparaît en pointe dans cette démarche.

Si, par tradition politique, la société nord-américaine fait la part belle à l'autodétermination locale par voie de pétition ou de référendum, il apparaît plus pertinent d'envisager en France une utilisation différente des dispositifs participatifs existants, comme les conseils de quartier. La question environnementale y est toutefois encore majoritairement saisie au travers de thèmes très limités et circonscrits à un espace micro-local (propreté urbaine, entretien des arbres...). Utiliser ces structures pour accoucher d'une expression sur les grands choix d'aménagement et les grands projets d'urbanisme ou sur l'identité et le devenir du territoire, de la ville, du quartier, supposerait un travail de « capacitation » des habitants avec, peut-être, la perspective d'une conversion réglementaire des orientations qui auraient été élaborées puis choisies par ces conseils.

Issu du courant délibératif dont le représentant le plus éminent est Jürgen Habermas, le format participatif que représente le panel citoyen¹⁹⁶ reste encore peu pratiqué en France, alors qu'il l'est depuis de nombreuses années dans des pays comme les États-Unis, l'Angleterre, l'Allemagne ou encore l'Espagne. Dans notre pays, ce jury citoyen a été utilisé pour la première fois au niveau local en 2004 afin d'aider une collectivité à préciser sa stratégie en matière de gestion des déchets. Les expériences de ce type de participation

¹⁹⁵ Cette thématique a été développée par Guillaume Faburel lors de son audition du 11 décembre 2013 devant la section de l'environnement.

¹⁹⁶ Il peut prendre des formes multiples. Les plus connues sont les conférences de citoyens, parfois dénommés jurys citoyens. Créées à l'image des conférences de consensus à l'étranger, les conférences de citoyens reposent sur une procédure précise (formation du panel de citoyens, formation de ceux-ci...) et traitent d'enjeux complexes, le plus souvent situés à l'interface entre science et société. En France, la première conférence de ce type a été constituée à l'initiative de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) en 1998. Elle regroupait quinze citoyens (l'échantillon devait respecter un certain nombre de critères de diversification) invités à réfléchir sur l'autorisation de la mise en culture de certaines variétés de maïs transgénique.

extrêmement élaboré, de façon à obtenir une situation optimale de délibération, consiste entre autres à réunir des représentants de toutes les catégories sociodémographiques, les jeunes et les plus défavorisées s'avérant les plus difficiles à mobiliser.

Les partisans d'un développement des protocoles participatifs mettent en avant un certain nombre d'effets positifs de cette procédure, parmi lesquels le développement de « l'interconnaissance » et de l'apprentissage social, c'est-à-dire des interdépendances entre acteurs et de leurs contraintes respectives. Ils portent également à leur crédit la construction d'un public, voire la formation potentielle d'une communauté de gestion susceptible de se pérenniser. Des critiques ont également émergé. Elles dénoncent la capture potentielle de ces structures par des groupes d'intérêts, l'absence de régulation interne qui se traduit par des asymétries de positions entre protagonistes ou, de façon plus prosaïque, la faible articulation de ces instances à la décision publique.

Il reste qu'assez peu de travaux en langue française s'intéressent à la participation dans le champ de la gestion territoriale de l'environnement et que « *la mise au point de protocoles congruents (...) semble loin d'être un chantier clos : quand et comment introduire la participation, comment construire un lien robuste avec la sphère décisionnelle et la sphère publique, quelle place donner aux diverses catégories d'acteurs, comment renforcer les institutions visibles (garant...) et invisibles (confiance, respect mutuel, culture de participation...) de la participation ? Autant de questions encore non complètement résolues et qui appellent à une poursuite de l'expérimentation collective et de son accompagnement par les sciences sociales.* »¹⁹⁷ Le sociologue Rémi Barbier et l'urbaniste Corinne Larrue poursuivent : « *une juste appréciation des effets de la participation requiert de la situer au regard de la gouvernance concertée qui se déploie aujourd'hui dans les territoires. Le lien avec les inégalités environnementales, opéré de longue date aux États-Unis, mais aussi avec les inégalités de genre et les inégalités sociales mérite également d'être mieux établi au-delà du champ anglo-saxon.* »¹⁹⁸

À un niveau supérieur, les études d'impacts et les dispositifs de débats publics relatifs aux grands projets d'aménagement ou d'habitation (équipements structurants, rénovation urbaine, éco-quartiers...) qui vont produire des effets sur la distribution sociale et de futures éventuelles inégalités environnementales par leur impact sur le marché immobilier, mériteraient d'être réexaminés au travers du prisme de la justice environnementale et de la participation au débat public¹⁹⁹. Ce type de réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que les requalifications urbaines, quand elles ne sont pas accompagnées de mesures de solidarité territoriale et de mixité sociale, sont à l'origine de phénomènes de ségrégation bien identifiés, mais qui pourtant se renouvellent. Cela est notamment le cas dans les requalifications environnementales des centres-villes urbains, les opérations de végétalisation, l'aménagement des berges de fleuve, etc.

Avec la formation-information des habitants, qui améliorerait l'ampleur et la qualité de la participation, la temporalité de celle-ci apparaît comme un second élément déterminant. Plus elle se situe en amont du processus, c'est-à-dire au stade de la conception du projet, lorsque celui-ci n'est pas totalement défini, plus elle devient pertinente. Cela apparaît cependant comme une complication difficile à gérer pour les autorités publiques, qui ne

¹⁹⁷ Rémi Barbier, Corinne Larrue ; Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape ; dans *Participations*, 2011/1 n° 1, *Démocratie et participation : un état des savoirs*.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ Les débats organisés dans le cadre de la Commission nationale du débat public entre pleinement dans le champ de cette réflexion. Ils sont cependant circonscrits aux projets de grande ampleur.

sont guère tentées d'enclencher ce type de processus, potentiellement long, onéreux, délicat en termes d'organisation et dont l'issue n'est, par définition, pas prévisible...

Le cheminement risque d'être long. Même si les retours d'expérience permettent de mesurer à quel point les grands équipements sont loin d'avoir créé toutes les richesses attendues et combien ils peuvent générer des effets sociaux et territoriaux parfois dommageables, la ville, à l'aune de sa conception et de sa réalisation, continue d'être considérée comme un complexe technique. Elle est étendue, aménagée, transformée par les outils de l'aménagement et de l'urbanisation, singulièrement techniques eux aussi. Cette approche, marquée par la culture de l'architecte et de l'ingénieur, a tendance à minorer l'apport potentiel des habitants et se traduit par cette quasi absence de prise en compte des citoyens au niveau de la conception des projets : l'appropriation de la ville par les habitants est encore trop peu envisagée, bien que les mentalités évoluent. « *La conception et le suivi du projet avec un objectif de «ville durable» nécessite chez les professionnels une révolution culturelle nécessitant une adaptation des formations initiales (plus de science molle ?) [et] de gros efforts de formation et d'adaptation dans nos structures [d'ingénierie]* »²⁰⁰.

La situation actuelle explique en partie pourquoi dans toutes les stratégies urbaines ou les prospectives territoriales du Grand Paris, de Reims 2030, de Montpellier 2040... aucun dispositif de participation n'a été envisagé, du moins en amont des projets.

Aspects méthodologiques d'une problématique en construction

La majeure partie des travaux sur les inégalités environnementales, de même que les approches développées par les pouvoirs publics accordent une place prépondérante aux disparités sociales d'exposition aux nuisances et aux risques au niveau territorial, ainsi qu'aux inégalités d'accès aux aménités environnementales.

S'ajoutent à cette dimension dominante, les disparités sociales dans la production d'impacts négatifs et la capacité d'action sur l'environnement et d'interpellation des pouvoirs publics, précédemment évoquée.

La question des indicateurs et ce qu'elle sous-tend

□ Des connaissances nécessaires mais statiques

Guillaume Faburel observe que la statistique mobilisée pour rendre compte des inégalités environnementales découle de l'appareil évaluatif historique, qu'il définit comme techno-centré et reposant sur des critères d'évaluations « experts et globalisants » : seuils d'exposition physico-chimiques, probabilité d'occurrence des risques, niveaux acoustiques, distances métriques pour apprécier les inégalités d'accès aux aménités urbaines, etc.

Cette orientation cognitive « *en défaveur de ce qui fait relations et dynamiques dans et par l'environnement* » serait intervenue il y a une cinquantaine d'années. Jacques Theys considère qu'elle aurait conduit à « *très largement nier les particularismes sociaux, et à faire de l'environnement une valeur universelle* ». Cette conception de l'environnement peut par

²⁰⁰ Syntec-Ingénierie ; *Fédérer les compétences à mettre en œuvre pour une ville durable* ; Document des septièmes rencontres de l'ingénierie, octobre 2008.

exemple conduire à réduire les questions territoriales de l'environnement à la problématique du logement alors qu'une multitude d'autres paramètres tels que la diversification des modes d'accès à la nature, notamment dans la composition des espaces urbains de vie (jardins familiaux, pratiques récréatives...), la variété des modes de déplacement, les attitudes alimentaires des ménages... pourraient être prises en considération.

À défaut de saisir un champ social large et complexe, on pourrait imaginer que la restriction des enquêtes à des indicateurs d'inégalités environnementales tels que la pollution de l'air, le bruit, les déchets sauvages dans les rues et l'accès à des espaces verts, pour reprendre ceux utilisés dans l'Enquête européenne sur la qualité de vie 2012, garantit au moins leur faisabilité. Or il n'en est rien. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) note en effet que l'évaluation à laquelle elle s'est livrée s'est trouvée affectée par une série de contraintes et de lacunes dans la preuve.

Les contraintes les plus importantes avec lesquelles elle a dû composer résident dans le manque de données générales et comparables sur l'exposition environnementale, les possibilités limitées de stratification des données sur ces expositions par les déterminants socioéconomiques ou démographiques et, enfin, les tailles d'échantillon de l'enquête. Les données ayant été divisées en sous-groupes pour évaluer certaines prévalences, les résultats s'en sont en effet trouvés moins fiables et moins représentatifs de la population générale. Ces insuffisances constituent une limite des études comparatives, même entre des pays développés comme ceux qui composent l'OCDE.

La prééminence des nomenclatures officielles et des périmètres institutionnels d'une part, l'absence d'approche qualitative d'autre part, gênent l'appréhension et la compréhension des faits et mécanismes inégalitaires.

Nés dans un cadre social, juridique et culturel très différent, les courants anglo-saxons de *l'environmental justice* ont emprunté une autre voie. En développant à une échelle locale une approche plus individuée de l'environnement et en conférant à ce dernier une valeur économique, préalable nécessaire au fonctionnement d'une justice distributive centrée sur les handicaps et les dommages environnementaux, ils échappent en partie à cette difficulté. Ils se sont assignés d'emblée pour but principal d'assurer un niveau de protection sans aucune ségrégation et d'éviter la concentration de nuisances sur des territoires déjà défavorisés.

En dépit du rapide constat critique qui vient d'être dressé, la réflexion progresse. En 2009, le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental en lui soumettant les trois questions suivantes : « *de quelle information les hommes politiques, les citoyens et les acteurs économiques doivent-ils disposer pour prendre des décisions ou adopter des comportements favorables à un développement durable ? Quels indicateurs phares doit-on retenir pour envoyer les signaux les plus lisibles ? L'empreinte écologique doit-elle en faire partie ?* » Dans son avis²⁰¹ le CESE préconisait notamment « [d']intensifier la production de données dans les domaines sociaux et environnementaux [de] relativiser la pertinence des informations fournies par l'évolution du PIB [et d']associer étroitement les citoyens et la société civile au choix des indicateurs et à l'évaluation de leurs évolutions. » La nécessité était en outre soulignée « *de recourir à des indicateurs de convergence sociale et écologique à côté des critères existants [et de] passer d'une civilisation du « beaucoup avoir » à une civilisation « du mieux-être ».* »

²⁰¹ Philippe Le Clézio ; *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* ; Les avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental. Les éditions des Journaux officiels, juin 2009.

À la suite de cet avis, une commission de concertation a été constituée sous l'égide du MEEDDM, du CESE et du CNIS, chargée de préparer une conférence nationale des indicateurs du développement durable prévue par la loi Grenelle 1. Les travaux ont conduit à proposer une série de nouveaux indicateurs, notamment des « indicateurs de contexte » permettant de pallier les insuffisances relevées entre autres sur la mesure des inégalités. On peut espérer que les travaux sur les indicateurs qui se poursuivent désormais dans le cadre de la commission spécialisée du CNTE²⁰² accorderont une place au moins équivalente aux liens entre inégalités environnementales, *largo sensu*, et inégalités sociales.

□ Des champs inégalement explorés

Un certain nombre de critiques pèsent par ailleurs sur la littérature relative aux expositions. Il est d'abord reproché à la plupart des travaux empiriques de porter sur un seul attribut de l'environnement : risque naturel, pollution atmosphérique, bruit... et de se concentrer le plus souvent sur la présence ou l'absence de tel ou tel élément pathogène de l'environnement dans un espace territorial bien circonscrit, une zone urbaine par exemple. *A contrario*, la présence ou l'absence de dimensions bénéfiques de l'environnement, telles que des espaces verts, a encore suscité assez peu d'attention. En d'autres termes, des champs d'investigation pourraient être encore, soit alimentés (exposition aux nuisances urbaines et aux risques, accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité...), soit défrichés (héritages ou développement des territoires urbains...)²⁰³.

Le caractère encore parcellaire des études empiriques complique en outre la mise en place d'une base de connaissances étendue sur laquelle les décisions de politiques publiques pourraient s'appuyer.

□ Une conception à refonder pour mieux saisir les dynamiques ?

Sur la base de la concrétisation spatiale des inégalités environnementales, il est possible d'interroger la justice sociale. Pour certains auteurs comme Éloi Laurent, c'est d'ailleurs par le biais de ses enjeux d'inégalités que l'environnement peut être, en quelque sorte, socialisé. La perspective devient alors celle d'une social-écologie, produit d'une démocratie plus égalitaire.

Pour d'autres, comme Guillaume Faburel, la perspective est plutôt celle d'une refondation du pacte originel des démocraties libérales, au cœur duquel se trouve le principe d'égalité, par les questions que les inégalités environnementales adresseraient aux conceptions de la justice territoriale et de l'environnement. Porteur de valeurs esthétiques, patrimoniales ou symboliques, ce dernier deviendrait aussi le prisme au travers duquel appréhender et analyser le cadre de vie. Ainsi l'appréciation portée sur les situations environnementales et leurs variations qualitatives traduirait de plus en plus nos rapports au monde, à ses enjeux et ses défis : finitude des ressources naturelles, irréversibilités écologiques, distanciation entre lieux de décision et espaces d'action, etc.

Cette irruption de l'écologie et des injustices environnementales se retrouve de plus en plus dans les projets d'aménagement et d'urbanisme, qu'ils soient attachés à un objet

²⁰² Cette instance de travail et de concertation sur les indicateurs de la Stratégie nationale de la transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) a en charge la préparation des travaux du Conseil sur les indicateurs.

²⁰³ Les aspects relatifs aux inégalités dans la capacité d'agir sur les politiques environnementales et d'interpeller la puissance publique pour améliorer le cadre de vie sont évoqués dans les développements consacrés à la gouvernance et à la démocratie.

particulier (la transition énergétique du pays ou d'un territoire) ou plus globaux, à l'exemple du Grand Paris. Cette évolution ne concerne pas que les ambitions programmatiques institutionnelles.

Guillaume Faburel remarque que « *cette socialisation spatiale de l'environnement, et les traces qui la manifestent, mettent de plus en plus en lumière des inégalités : dans les dynamiques urbaines*²⁰⁴ (...), *l'offre de fonctions et services territorialisés*²⁰⁵ (...) et enfin dans le portage et surtout l'infléchissement par des mobilisations socialement souvent marquées, des projets d'équipement, d'aménagement..., avec quelques mots d'ordre à consonance certes institutionnelle mais de justification environnementale première («concentration», «acceptabilité sociale», «compensation»...) »²⁰⁶.

Cette charge sociale grandissante de l'environnement devrait inciter à ne pas s'en tenir au croisement toujours imparfait, bien que nécessaire, des données environnementales et des indicateurs sociaux. Une observation diachronique, intégrant l'histoire locale, les politiques publiques passées et présentes... et ancrée dans un territoire pertinent par rapport à l'objet de l'étude (circonscription historique, milieu naturel...) permettrait en effet de mieux saisir les dynamiques territoriales.

En première analyse, il apparaît que des controverses existent sur les constats sur lesquels elle pourrait se fonder, que des obstacles de multiple nature se conjuguent pour contrarier le rapprochement des deux problématiques et que la construction des interrelations est elle-même délicate.

Des constats partagés ou conflictuels

L'idée suivant laquelle les destructions de l'environnement engendrent des dommages pour les populations qui les subissent fait consensus. Que ces dernières soient le plus souvent socialement défavorisées, beaucoup moins.

▢ Des tendances générales...

Le croisement entre condition sociale des habitants et qualité environnementale au sens large (risques, pollutions, hygiène publique..., mais aussi espace vital, paysages, conditions de vie...) est plus récente en France que dans d'autres pays, même si les prémices de ce rapprochement ont plus d'un siècle. La réflexion s'est bâtie sur un socle territorial, essentiellement urbain, et cette orientation a perduré.

Les constats statistiques d'inégalités socioéconomiques et urbaines au regard du cadre de vie sont nombreux et se situent à diverses échelles territoriales. Des études ont montré qu'en région Île-de-France, 2 750 000 personnes résidant principalement dans les départements de la première couronne seraient en situation d'inégalités environnementales²⁰⁷.

En faisant varier les échelles spatiales, les thématiques et les indicateurs, des données du même ordre pourraient être produites, mettant en lumière des situations d'inégalités

²⁰⁴ Référence à la fragmentation sociale croissante, à laquelle contribue l'attractivité environnementale différenciée des lieux de vie.

²⁰⁵ Ces services incluent la micro-mobilité, les relations sociales générées par les espaces de nature (jardins partagés, trames vertes...), l'habitat écologique.

²⁰⁶ Guillaume Faburel ; *Comprendre les inégalités et injustices environnementales, défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires* ; 2013.

²⁰⁷ Voir les travaux de G. Faburel et S. Gueymard sur cette région, pour le compte du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et la thèse de doctorat de S. Gueymard sur les inégalités environnementales en région Île-de-France, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII.

sociales face à l'environnement. Cependant, l'inscription des inégalités sociales dans un espace géographique rend parfois délicate l'interprétation des résultats et la distinction entre inégalités sociales et territoriales. Par ailleurs les paramètres qui se combinent créent des complexités qui brouillent les pistes, notamment à l'échelle urbaine.

Il est possible de présenter un bref aperçu des études empiriques établissant des relations entre inégalités environnementales et sociales, en se limitant toutefois aux objets d'études les plus fréquemment retenus.

Les infrastructures de transport et leurs nuisances

Dans les années 1980, les quartiers d'habitat collectif de banlieue ont par exemple fait l'objet d'études. Elles ont mis en évidence que ces quartiers avaient quatre fois plus de probabilités que les autres d'être traversés par une voie de circulation rapide. Des études plus récentes ont confirmé que les personnes socialement défavorisées sont plus susceptibles de vivre près des routes très fréquentées. Il a par exemple été établi qu'à Grenoble, 80 % du parc de logements sociaux est situé à moins de trois cents mètres de l'autoroute urbaine qui traverse la ville avec, au-delà des désagréments esthétiques, sonores ou de déplacement, les risques que cela représente pour plusieurs dizaines de milliers de personnes en termes de sécurité, de circulation piétonne et de santé, du fait de la pollution des véhicules (forte exposition aux particules fines, oxydes de soufre et d'azote, composés organiques volatils...).

Dans son rapport de 2004, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) relevait que les ZUS se caractérisaient globalement par un niveau de gêne supérieur à celui des autres territoires urbains pris dans leur ensemble, 45 % des ZUS faisant l'objet d'un « point noir » du bruit (le pourcentage atteint 69 % en Île-de-France), du fait de leur proximité avec des voies routières ou ferroviaires. En janvier 2012, 46 % des habitants des ZUS déclaraient leur quartier concerné par des problèmes de bruit, contre 29 % des habitants hors ZUS de ces mêmes unités urbaines. Les chiffres étaient respectivement de 39 % et 29 % en 2006.

Dans son enquête sur la qualité de vie en Europe, l'OCDE indique que dans la majorité des vingt-trois pays déclarants l'exposition au bruit des voisins ou de la rue est plus susceptible d'être un problème majeur chez les personnes à faible revenu. Les études épidémiologiques montrent par ailleurs que les nuisances sonores dues à la circulation sont souvent plus élevées chez les personnes ayant une position socioéconomique inférieure (Bolte et al., 2011).

La relation entre inégalités sociales et expositions au bruit a également été mise en évidence par une étude portant sur les grandes plateformes aéroportuaires franciliennes. Nonobstant les limites méthodologiques mentionnées par les auteurs, les résultats révèlent que la part de population exposée croît avec le niveau de « défaveur » socio-économique. Ils notent en conclusion de l'étude que *« dans la grande majorité des cas, les IRIS qui présentent de fortes inégalités sociales d'exposition environnementale sont concernés par des situations de surexposition à la fois au bruit et à la pollution atmosphérique. »*²⁰⁸

Les installations industrielles à risques

Les travaux de l'IFEN démontrent qu'il existe en France une répartition très inégale des sites à risque (centres d'enfouissement, usines d'incinération des déchets, sites

²⁰⁸ Bruitparif, « Système d'Information Géographique développé en vue du croisement des caractéristiques socio-économiques des populations et des données environnementales (air, bruit) autour des grandes plateformes aéroportuaires franciliennes », Note de synthèse, février 2013.

chimiques classés Seveso...) : 8 % des communes concentrent deux sites, 2,5 % trois et plus. Quelques zones (le nord de la région parisienne, la vallée de la Seine, le Sud-est, les grandes agglomérations du Nord-Pas de Calais marquées par l'histoire industrielle, mais aussi les territoires modestes de la région marseillaise et les Outre-mer) en concentrent l'essentiel²⁰⁹. L'étude de l'OCDE atteste par ailleurs que les populations les plus défavorisées sur le plan social et économique sont aussi davantage exposées à la présence de déchets non collectés.

Deux études récentes²¹⁰ révèlent, d'une part, une plus forte exposition des populations comportant une forte proportion d'étrangers et de nationaux d'origine étrangère aux risques liés à la présence de sites de stockage de déchets dangereux, d'autre part une corrélation positive entre présence d'incinérateurs et présence de populations à faible revenus et/ou immigrées. Un examen diachronique atteste en outre que ce sont les incinérateurs qui ont été implantés à proximité des populations vulnérables et non celles-ci qui sont venues s'installer au voisinage de ces installations classées.

Les catastrophes dites naturelles

Les effets des phénomènes naturels catastrophiques sur les populations humaines peuvent révéler des inégalités sociales. Pour les individus et les groupes, la gravité des conséquences dépend en effet d'une combinaison entre leur exposition et leur sensibilité respectives (contexte socioéconomique, géographique, âge, état de santé, etc.).

L'enjeu des inégalités sociales engendrées par le changement climatique est de plus en plus reconnu. La canicule survenue en Europe, en 2003, illustre bien cette problématique. En France, elle a provoqué une surmortalité de 14 800 personnes. 80 % des victimes avaient plus de 75 ans, 90 % plus de 65 ans. L'âge apparaît donc comme le facteur le plus déterminant de cette surmortalité, mais l'Institut de veille sanitaire (InVS) a effectué un travail statistique (analyses multivariées) sur les principaux facteurs de risque de décès des personnes âgées résidant à domicile, qui éclaire d'un jour nouveau ce premier constat. On trouve en effet, par ordre d'importance, la catégorie socioprofessionnelle, le degré d'autonomie, puis les pathologies sous-jacentes et la qualité de l'isolation du logement²¹¹.

Face aux catastrophes naturelles destructrices (tempêtes, inondations...), les catégories socioprofessionnelles les plus démunies ont en outre une moindre résilience. Elles ont plus de mal à rebondir après un événement qui affecte directement et indirectement leur patrimoine, leur cadre de vie et leurs réseaux sociaux. L'absence d'épargne les rend moins capable de se relancer et certaines petites entreprises peuvent souffrir du temps que mettent les assureurs à les indemniser. Quant aux travailleurs les moins qualifiés, ce sont ceux qui ont le plus de mal à retrouver un emploi si leur entreprise est mise en difficulté par l'événement.

Variations dans la présence et la proximité d'espaces verts

Des tentatives sont entreprises depuis quelques années pour prendre en compte les aménités environnementales telles que l'accès aux espaces verts publics et la distribution de ces équipements dans les quartiers urbains, ceux-ci pouvant influencer sur le comportement en matière de santé. Il a en effet été postulé que l'accès physique aux espaces verts ou ouverts peut améliorer la santé en encourageant l'activité physique (Humpel et al. 2002). Au surplus,

²⁰⁹ Alexis Roy ; *L'environnement en France* ; Institut français de l'environnement, 2006.

²¹⁰ Lucie Laurian, *Environmental Injustice in France*, Journal of Environmental Planning and Management, 2008 ; Lucie Laurian et Richard Funderburg, *Environmental justice in France? A spatio-temporal analysis of incinerator location*, Journal of environmental planning and management, 2014.

²¹¹ Institut de veille sanitaire, rapport annuel 2004.

l'accès à de tels espaces et la jouissance qu'ils offrent à la vue activeraient des mécanismes psychosociaux susceptibles de réduire les niveaux de stress et la pression artérielle (Pretty et al.2005).

Pollution atmosphérique

Plusieurs études réalisées en Amérique du Nord témoignent d'une plus forte exposition des habitants à une gamme étendue de polluants atmosphériques dans les zones urbaines où demeurent des populations à faible revenu et des minorités ethniques.

...parfois contredites

La concomitance d'inégalités environnementales et sociales est ainsi attestée par de multiples études de terrain. Des facteurs sociaux tels que la profession exercée ou le lieu de résidence apparaissent comme des éléments déterminants à cet égard.

Ainsi que le souligne le professeur Dominique Bourg, il est indiscutable qu'il est « *des inégalités sociales qui vous exposent à des inégalités environnementales. Un SDF aujourd'hui est exposé au maximum de risques: risques sociaux mais aussi risques environnementaux, en tout cas avec l'interface santé-environnement. L'Est parisien est plus pollué que l'Ouest et les populations les plus riches sont plutôt à l'Ouest, les plus pauvres à l'Est. À Toulouse avec AZF, les deux se recouvrent. C'était plutôt un habitat populaire autour d'AZF qui a été touché et non les quartiers résidentiels à quelques maisons près* ». ²¹²

Il considère toutefois que si certaines interactions sont évidentes, il n'est cependant pas possible de ramener à l'identité ces deux expressions, certaines inégalités environnementales ne recouvrant pas dans un premier temps les inégalités sociales, même si elles vont finir par les produire. Par rapport aux exemples cités plus haut, il faut signaler que des auteurs comme Cyria Emelianoff affirment que, d'une part « *les quartiers d'habitat social ne sont pas forcément les plus démunis en matière de qualité environnementale. D'autre part les tissus intra-muros, en grande partie gentrifiés ne sont pas exempts de nuisances liées à la circulation, bien que les populations soient mieux outillées pour se soustraire ou s'adapter en partie à ces pollutions (mobilité, accès aux soins, pratiques d'évitement et d'auto-protection)* ». Dominique Bourg observe également qu'il existe à Paris des immeubles au loyer très élevé situés près d'un axe de circulation très fréquenté, et qu'on se trouve dans ce cas de figure devant une inégalité environnementale qui ne recouvre pas nécessairement une inégalité sociale.

Le même type d'observation peut être fait à propos des risques naturels comme les catastrophes climatiques ou les inondations. L'ouragan Sandy à New-York, n'a pas touché exclusivement les quartiers pauvres, et même plutôt des quartiers riches.

Il en va de même à l'échelle des pays. La Banque mondiale relève que « *ce sont les pays en développement qui vont être le plus durement touchés par le changement climatique. Ses effets - hausse des températures, évolution du régime des précipitations, élévation du niveau de la mer, augmentation de la fréquence des catastrophes météorologiques - menacent l'agriculture, l'alimentation et l'approvisionnement en eau* ». ²¹³ Néanmoins, les États-Unis comptent aujourd'hui parmi les pays les plus touchés par le changement climatique avec, à l'Ouest, des sécheresses récurrentes, une baisse de production agricole de 40 % ayant par exemple été enregistrée en 2012. Leur vulnérabilité est cependant moindre que celle des pays pauvres. Ainsi, l'ouragan Sandy a laissé la population d'Haïti en proie au choléra et à

²¹² Audition devant la section de l'environnement.

²¹³ Banque mondiale, www.donnees-banquemondiale.org.

la famine (70 % des récoltes ont été détruits) et 200 000 personnes sans abri. Les dégâts matériels ont été évalués à au moins 74 millions de dollars américains. Aux États-Unis, où les conséquences ont été moins dramatiques sur le plan humain, les dégâts matériels, eux, ont été estimés à plus de 50 milliards de dollars en raison de la valeur des biens et des infrastructures détruits, cette estimation étant facilitée par les mécanismes d'assurance et de réassurance en vigueur.

Dans un autre registre, il peut être indiqué que même si le fonctionnement du marché foncier et immobilier assure un tri des populations en fonction de la qualité de l'environnement résidentiel, la superposition entre problèmes environnementaux et sociaux est moins flagrante en Europe qu'en Amérique du Nord. Des arbitrages opérés par rapport aux centralités et aux zones d'emploi peuvent faire accepter certaines nuisances ou certains risques environnementaux. Un travail exploratoire mené par l'IFEN sur les zones inondables du Loiret a par exemple permis d'observer que les catégories sociales les plus aisées y étaient particulièrement présentes, le risque d'inondation étant compensé par les aménités offertes par la proximité des berges du fleuve. Les pondérations complexes intervenant entre les divers éléments d'un choix, ce qui suppose au demeurant d'en avoir un, peuvent ainsi constituer des exceptions dans le paysage dessiné par la majorité des études.

D'autres exemples pourraient être mentionnés, car si les personnes socialement défavorisées vivent souvent dans des endroits qui ont moins accès aux espaces verts publics, ce n'est pas non plus toujours le cas (Barbosa et al. 2007, Pearce et al. 2007). Le cas le plus souvent cité demeure toutefois celui des pollutions atmosphériques, les études sur ce thème conduites en Europe parvenant à des résultats beaucoup plus mitigés que celles diligentées aux États-Unis. Certaines d'entre elles font en effet apparaître une plus forte exposition de populations riches, en particulier dans les centres-villes. Tel est le cas dans des pays comme la Turquie, la République slovaque, le Portugal et la Hongrie (source OCDE). En France, le ministère indique sur ce sujet que « les sources d'informations et les données produites sont loin d'être cohérentes et fédérées pour permettre une exploitation directe et opérationnelle en termes de caractérisation des inégalités. Au stade actuel, les compétences et des outils existent sur cette thématique mais il est essentiel de faire évoluer les pratiques et de les faire converger pour consolider la robustesse des démarches et réduire ainsi les incertitudes.²¹⁴ »

Ces résultats contradictoires doivent-ils conduire à renoncer à conclure sur les liens entre inégalités environnementales et sociales et inciter les décideurs publics à s'affranchir de toute décision politique en la matière ? Assurément non, pour plusieurs raisons. D'une part, les études empiriques qui mettent en évidence les corrélations positives entre ces deux types d'inégalités sont beaucoup plus nombreuses que celles qui parviennent à des résultats différents. D'autre part, cette balance dissymétrique repose sur une base exclusivement territoriale. Or, il ne saurait être question de réduire la caractérisation d'un groupe ou une personne à son lieu de résidence. Le lieu, la nature et les conditions de travail, le type de mobilité, en particulier sur les trajets domicile-travail, les conditions de logement, le mode et les conditions de vie dans leur ensemble... méritent également d'être pris en considération. Là où les analyses devraient être multifactorielles, celles qui font apparaître des conclusions divergentes, sinon contradictoires, ne prennent en compte qu'un élément de l'environnement : niveau de bruit, présence excessive de particules fines dans l'atmosphère etc.

²¹⁴ MEDDE ; *Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé, Regards croisés en régions : de l'observation à l'action* ; Janvier 2014.

Par ailleurs, on ne peut que s'associer aux réserves exprimées par Guillaume Faburel. Il observe que les très nombreuses études empiriques sur des aires géographiques très variées ne livrent en définitive que « *quelques visages spatialisés de ce qu'il convient d'abord de dénommer situations de disparités sociales face à l'environnement* »²¹⁵ qui dressent des portraits géographiques, révèlent des objets d'analyse (situations répulsives, précarité énergétique...), des nouvelles catégories proposées pour leur analyse (actifs/inactifs, taux de chômage, type de logement...) ou des démarches qui articulent données macro et microgéographiques. « *Toutefois, ces informations ont pour point commun de n'aborder que très partiellement les dynamiques socio-spatiales et mécanismes ségrégatifs à l'œuvre derrière les faits inégalitaires dans le domaine socio-environnemental ; et ce singulièrement en ville où ces mécanismes peuvent être fort complexes et donnant lieu à des situations contre-intuitives* »²¹⁶ telles que celles que nous venons d'évoquer et qui mobilisent l'appareil évaluatif historique, lequel promeut une approche technique de l'environnement (données physico-chimiques), dominante dans les écrits scientifiques comme dans les démarches des pouvoirs publics. Très utile à certains égards, dans le domaine sanitaire en particulier, cette appréhension de la problématique ne peut en revanche prétendre rendre compte de la dynamique des inégalités. Une approche plus historique d'une part, plus qualitative donc participative d'autre part, semble requise pour dépasser ce point de blocage.

Dans le rapport du MEDDE précédemment cité, une critique en forme de conclusion recoupe celle qui vient d'être mentionnée : pluridisciplinaire par essence, l'analyse des relations entre inégalités environnementales et sociales « *appelle à l'intégration d'un ensemble de compétences et au décloisonnement des sciences environnementales et des sciences sociales. Les méthodes et les outils d'analyse élaborés ces dernières années doivent prendre en compte les dimensions environnementale, comportementale, démographique, sociétale, géographique pour mieux définir les impacts sanitaires sur des territoires où se superposent divers déterminants* ».²¹⁷

Les limites des études existantes qui viennent d'être évoquées invitent donc à poursuivre, ouvrir, ou réorienter les travaux plutôt qu'à renoncer à approfondir la question sur la seule observation d'une absence de parfaite identité entre les différentes mesures partielles effectuées dans les territoires.

Une recherche qui s'élargit et progresse : l'exemple de l'INERIS²¹⁸

Dans les voies prometteuses qui s'ouvrent à la recherche en matière de croisement de facteurs environnementaux, sanitaires et socioéconomiques, des obstacles doivent encore être levés.

²¹⁵ Guillaume Faburel ; *Comprendre les inégalités et injustices environnementales, défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires* ; La Documentation française, 2013 ; dans *Vers l'égalité des territoires*, Dynamiques, mesures, politiques (E. Laurent dir.).

²¹⁶ *Idem*.

²¹⁷ MEDDE, *Op Cit*.

²¹⁸ Les développements qui suivent sont tirés de l'audition par la section de l'environnement de Mme Martine Ramel et de M. Julien Caudeville, respectivement responsable du pôle Risk de l'INERIS et ingénieur de recherche dans cette même structure.

□ *Des recherches qui se poursuivent malgré les difficultés...*

Les inégalités environnementales sont devenues l'une des priorités de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). Leur prise en compte, dans l'acception qu'en propose Lydie Laigle²¹⁹, a conduit l'institut à refondre l'axe de recherche d'évaluation des risques sanitaires.

Dans ce cadre, l'Institut travaille essentiellement sur la notion d'exposition, c'est-à-dire l'interface entre les personnes et leur environnement et les facteurs de risque d'origine anthropique ou naturelle. Les méthodologies d'évaluation de l'exposition reposent sur quatre paramètres majeurs : l'estimation de la fréquence et de la durée de l'exposition, la caractérisation des sources de pollution, les voies d'exposition (ingestion, inhalation...).

Un des objectifs poursuivis par l'INERIS est de territorialiser les données en agrégeant l'ensemble des informations collectées sur des supports géographiques communs. La représentativité et la robustesse des indicateurs environnementaux sont améliorées par des outils d'analyse spatiale et la construction d'un modèle d'exposition.

Dans ce travail, les difficultés rencontrées par les chercheurs tiennent à la fois à la complexité des études elles-mêmes et aux matériaux dont ils disposent pour les mener à bien.

Principalement utilisée dans les études d'évaluation des risques sanitaires et en épidémiologie, l'exposition varie dans le temps et dans l'espace, ce qui ne la rend pas toujours très sensible. En outre, les agents et les facteurs de risques s'entremêlent, se combinent, se cumulent, et il s'avère particulièrement difficile d'évaluer les interrelations. Ces éléments, auxquels peuvent s'ajouter les insuffisances météorologiques, rendent toujours compliqué l'établissement de relations de cause à effet et leur caractérisation. Ces limites font toutefois progresser la recherche. Elles ont par exemple conduit à créer en 2005 le concept d'exposome, qui construit une vision globale et intégrée de l'historique des expositions des populations, depuis la période prénatale jusqu'au décès, en intégrant l'ensemble des agents biologiques, chimiques et physiques. Il répond à la fois à un constat et à un besoin scientifique et opérationnel d'améliorer les connaissances grâce à une meilleure caractérisation de l'exposition.

Par surcroît, les obstacles ne se limitent pas à la complexité des études. Un certain nombre de verrous scientifiques compliquent en effet la tâche des chercheurs. Le premier d'entre eux est l'insuffisance de données de qualité disponibles et centralisées. Ces données sont en outre produites indépendamment les unes des autres, en fonction de programmes de surveillance des milieux, ce qui induit une fragmentation de ces derniers, une hétérogénéité spatiale et, partant, une difficulté à mettre ces éléments en relation pour construire des données d'exposition de qualité et représentatives. L'utilisation de bases de données nationales en matière de surveillance de la qualité de l'environnement est donc limitée par leur représentativité spatiale et temporelle. En d'autres termes, les chercheurs manquent de données qui permettraient d'avoir une représentation fine du territoire et d'évaluer l'évolution de la qualité des compartiments environnementaux dans le temps.

Le même type de problème surgit quand il s'agit de mettre en lien des données physico-chimiques, socioéconomiques et de santé en vue d'établir des indicateurs clairs. Ces données

²¹⁹ Sur cette base, l'INERIS prend en considération les différentes composantes des inégalités d'exposition environnementale, l'accès aux aménités environnementales, les vulnérabilités accrues des minorités à risques et les limites de « capacité » des personnes, liées à leur statut socioéconomique.

sont en effet construites sur des supports géographiques qui leurs sont propres, à partir de références mesurées en différents endroits. Ainsi, pour chaque phénomène, se pose non seulement la question de l'indicateur à construire, de son interprétation et de sa robustesse, mais encore de l'adaptation des indicateurs en fonction des données à disposition.

L'un des enjeux fondamentaux pour l'INERIS est de voir comment, sur un territoire, intégrer un ensemble de données construites dans des logiques différentes, celle des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) par exemple, et les données d'inégalités sociales, de caractérisation et d'exposition des milieux. C'est ainsi que les découpages administratifs (forme et taille des communes par exemple) ne constituent pas des mailles adéquates pour caractériser des phénomènes environnementaux. Différentes méthodes doivent donc être mobilisées pour établir la maille la plus pertinente pour réaliser les analyses souhaitées. Jusqu'à présent, les équipes de recherche travaillant sur les croisements précédemment évoqués sont entièrement dépendantes des données environnementales et des découpages spatiaux existants, d'où l'importance d'un travail complémentaire sur les incertitudes permettant de mesurer la représentativité des résultats produits.

...et qui produisent des résultats...

Les difficultés relevées ne constituent pas pour autant des obstacles dirimants. L'INERIS est parvenu à établir à l'échelle de la France un ensemble de cartes portant sur quatre métaux pouvant être absorbés par voie aérienne ou digestive, quand ils sont présents dans l'eau en particulier. Elles ont permis de mettre en évidence des situations de points noirs environnementaux, c'est-à-dire de territoires impactés de façon cumulée, ce qui constitue déjà une avancée notable par rapport aux connaissances antérieures. Des projets existent par ailleurs pour prendre en compte des risques émergents comme les radiofréquences, sur lesquelles des recherches sont prévues.

L'institut a en outre pu construire une Plate-forme d'analyse des inégalités environnementales (PLAINE) articulant sur une base territoriale, sources d'émissions, qualité des milieux, données de santé et socioéconomiques, des programmes devant être développés sur chacune de ces dimensions. L'objectif de cet outil de diagnostic est de confronter des modèles d'exposition à des données de santé pour voir s'il est possible de quantifier des associations spatiales entre ces deux types de paramètres, avec des caractéristiques socioéconomiques, et d'intégrer des données d'imprégnation chimique dans la population. Croiser ces éléments environnementaux, socioéconomiques et sanitaires, impose de travailler sur des données agrégées au niveau spatial pour déterminer l'existence ou non de liens, quantifier les associations et, ainsi, identifier des zones de cumul d'inégalités et générer des hypothèses sur des relations entre environnement, exposition, santé et caractéristiques socioéconomiques.

Début 2014, une étude sur la Lorraine a été achevée. Elle permet aux gestionnaires de disposer de tous les indicateurs relatifs aux milieux environnementaux (eau, air, sol, bruit), désagrégés sur une maille kilométrique, afin de hiérarchiser des zones où des cumuls d'exposition sont mis en évidence. Il est également prévu de croiser ces cartographies environnementales avec les données de santé détenues par l'Observatoire régional de santé de Lorraine et les données socioéconomiques en vue de déterminer des associations spatiales entre les zones de surexposition qu'il aura été possible de déterminer et des cas de maladies sur certaines zones.

Dernier exemple : en collaboration avec l'École des hautes études de santé publique (EHESP), l'INERIS a réalisé une carte croisant l'implantation des sites industriels avec des indicateurs socioéconomiques. Il est intéressant de noter qu'en dépit de différences dans la méthodologie utilisée par les deux organismes, les résultats se sont montrés convergents.

Sur la base d'unités territoriales telles que des cantons ou des IRIS et d'indicateurs de nature socioéconomiques comme le revenu ou le pourcentage d'ouvriers, il a ainsi été possible de mettre en évidence des zones où indicateurs défavorables en termes environnementaux et socioéconomiques se cumulent.

Les chercheurs de l'EHESP pilotent de leur côté un projet dénommé Equit'Area, qui vise à explorer la contribution de certaines pollutions et nuisances environnementales aux inégalités sociales de santé repérées dans quatre zones urbaines : Lille, Paris et petite couronne, Lyon et Marseille. L'originalité du projet réside dans la mise à disposition du public comme des décideurs publics et privés d'une plateforme virtuelle d'informations statistiques offrant une représentation de la réalité des inégalités sociales de santé, et permettant de comprendre certains facteurs qui y contribuent²²⁰.

Trois variables environnementales ont été retenues : la pollution atmosphérique urbaine, la proximité aux industries polluantes et les nuisances sonores. En parallèle, un index de défaveur socioéconomique a été construit à partir de dix-neuf variables issues du recensement de l'INSEE. Les données sanitaires ont été recueillies auprès des communes des quatre zones concernées.

Les approches cartographiques retenues dans la présentation des résultats facilitent l'orientation de politiques et de mesures localisées grâce à l'identification de zones de surexposition potentielle et l'analyse des associations spatiales entre inégalités environnementales, socioéconomiques et sanitaires. Ces deux outils que sont PLAINE et Equit'Area montrent l'intérêt de la convergence des disciplines de l'épidémiologie et de l'évaluation des risques pour aider les gestionnaires à prendre des décisions appropriées en matière de santé et de prévention des risques. Ces travaux confirment l'existence de situations de défaveur sociale et de surexposition environnementale, sans pour autant conclure au caractère systématique de cette relation.

La perspective de tous ces travaux est bien de proposer des résultats qui permettent de quantifier les relations entre ces différents éléments et de déterminer de plus en plus précisément la réalité des expositions et des inégalités environnementales, les régions où il y a le plus de risques d'avoir des populations défavorisées à proximité de sites dangereux, par exemple.

...susceptibles d'orienter les politiques publiques

L'un des buts poursuivis par l'INERIS est de produire des études et résultats susceptibles d'orienter les mesures des Plans régionaux de santé environnement (PRSE). L'institut a ainsi établi des cartes et construit des outils d'analyse qui ont pu être utilisés pour orienter les mesures de prévention inscrites dans le PRSE-2. D'une façon générale, les résultats obtenus par les instituts de recherche ont vocation à aider les gestionnaires à identifier les mesures à prendre pour réduire l'exposition et les risques.

²²⁰ Un site internet propose des cartographies détaillées sur la mortalité infantile selon les caractéristiques socioéconomiques des territoires, montrant les fortes disparités du risque dans les agglomérations.

Par rapport à l'action publique, la question qui se pose est de savoir jusqu'où ces instituts doivent aller dans la production de connaissances pour justifier un passage à l'action. Selon Mme Ramel, le fait d'intégrer les expositions d'une part, de les spatialiser d'autre part, permet déjà de disposer « *d'un outil d'aide à la décision et de hiérarchisation des questions sur un territoire, outil très opérationnel à ce stade* ». En revanche, « ce qui, à l'heure actuelle, est peu opérationnel, c'est l'établissement d'un lien direct entre les effets sanitaires constatés sur une population et l'exposition intégrée, spatialisée, telle qu'on l'a produite ». Les chercheurs ont donc besoin de temps pour étoffer et approfondir les connaissances. Les responsables publics peuvent quant à eux déjà se saisir utilement des productions existantes pour orienter ou réorienter leurs politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Vers une refonte démocratique des indicateurs

L'élaboration d'indicateurs connaît une double évolution conduisant à une plus large appréhension des réalités sociétales et un processus de construction plus participatif.

L'essor d'indicateurs alternatifs au PIB

L'idée suivant laquelle la croissance, fût-elle inégalitaire dans sa répartition, résout *in fine* la question des inégalités économiques et sociales est sous-tendue par la théorie économique dite du ruissellement. Défendue par un certain nombre d'économistes libéraux, elle prétend que la contribution à l'activité et à l'emploi des agents économiques les plus fortunés, via leur consommation ou leurs investissements, bénéficie en définitive à toutes les composantes de la société au travers de l'accroissement du revenu national et de l'élévation du niveau de vie général. Cette théorie a notamment été contredite par les travaux de Joseph Stiglitz, qui a démontré que les fruits de la croissance de la décennie 1997-2007 aux États-Unis, dont le niveau s'est élevé à 2 % par an en moyenne, a été captée par le décile supérieur de la population en termes de pouvoir d'achat. La preuve a ainsi été apportée que la croissance ne résout pas par elle-même la question des inégalités mais, surtout, qu'elle ne profite pas à tous, puisque le pouvoir d'achat des ménages situés du deuxième au cinquième décile a stagné durant cette période et qu'entre la médiane et les plus pauvres le pouvoir d'achat s'est même réduit.

Une remise en cause du PIB qui se précise et s'accélère

Dans le prolongement de cette observation, la prééminence du PIB, instrument de mesure privilégié de la croissance, a de nouveau été remise en question. Six grandes critiques lui sont assez régulièrement adressées :

- d'être un « compte de flux » ne prenant en compte ni les stocks ni les patrimoines, ce qui se traduit par une méconnaissance des ressources environnementales et favorise la surexploitation ;
- de mesurer essentiellement la production marchande ;
- de valoriser des dépenses qui ne contribuent pas au bien-être individuel ou collectif ;
- d'enregistrer comme créations de richesses des accidents ou des dégâts causés par des catastrophes d'origine naturelle ou anthropique en omettant la dimension destructrice de ces événements :

- de négliger l'état comme l'évolution des ressources naturelles et, enfin ;
- de ne pas prendre en considération la répartition des richesses créées, donc des inégalités.

Si le PIB n'apparaît plus comme l'objectif unique et ultime des politiques publiques, le but n'est pas pour autant de le révoquer des analyses économiques, mais de le compléter par des indicateurs de richesse alternatifs rendant davantage compte de la qualité de vie et de la soutenabilité de notre modèle de développement grâce à une approche multidimensionnelle des sociétés.

Des travaux de cette nature ont commencé il y a une quarantaine d'année avec la construction en 1970 d'un indice de « bien-être économique durable » par William Nordhaus et James Tobin²²¹. Ils se sont poursuivis par la création de l'indicateur de « santé sociale », apparu en 1987 dans le rapport annuel du *Fordham Institute for Innovation in Social Policy*, puis l'élaboration en 1990 de l'indice de développement humain (IDH) dans le cadre du PNUD. En France, ce sont les travaux des sociologues et philosophes Dominique Méda et Patrick Viveret, puis des économistes Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice qui ont fait progresser cette idée que la production de nouveaux indicateurs de richesse composites permettant d'évaluer le bien-être humain était indispensable. Au milieu des années 2000, l'OCDE a à son tour considéré comme nécessaire de mesurer dans chaque pays les progrès de la société en allant au-delà des informations délivrées par les indicateurs économiques habituels, tels que le PIB par habitant. Enfin, la commission dite Stiglitz-Sen-Fitoussi, installée par le président de la République en 2008 pour travailler sur ce même thème, a produit un rapport comportant une douzaine de recommandations visant à une meilleure prise en compte par les instruments de mesure de la complexité des activités économiques, de la qualité de la vie et de la durabilité du développement. Des travaux ont donc été préconisés autour du PIB, de façon à prendre en considération davantage de dimensions : la qualité de vie, le développement durable et l'environnement. Ainsi que le relève Éva Sas,²²² « *La démarche intellectuelle dominante qui préside à ces travaux de recherche est motivée par un possible écart entre la croissance, mesurée par l'évolution du PIB, et la progression du bien-être, et, par conséquent, par un essoufflement des politiques économiques centrées sur la croissance du PIB comme objectif fédérateur.* »²²³

Des conséquences concrètes

Dans le prolongement de la commission Stiglitz, l'Insee et le Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable (CGDD-SOeS) se sont efforcés de donner une traduction concrète à ces préconisations. De nouveaux indicateurs ont ainsi été créés dans les trois domaines identifiés par la commission. Autour de la mesure du produit intérieur brut ont par exemple vu le jour des indicateurs relatifs aux inégalités entre les ménages selon les revenus, la consommation, le niveau de vie ou encore le patrimoine. En matière de qualité de la vie, est notamment apparue une estimation des populations et des logements exposés aux risques naturels et, parmi les travaux sur le développement

²²¹ Les travaux de Lars Osberg sur un indice de « bien-être économique » datent du milieu de la décennie suivante. Les premières séries ont été publiées en collaboration avec Andrew Sharpe en 1998. Elles ont concerné le Canada, puis six pays de l'OCDE.

²²² Députée de la 7^e circonscription de l'Essonne.

²²³ Éva Sas ; *Rapport portant modification de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse* ; Assemblée nationale, 15 janvier 2014.

durable et l'environnement, on peut notamment souligner la création d'un tableau de quinze indicateurs principaux de développement durable et trente-cinq indicateurs dits de second niveau, associés à la Stratégie nationale du développement durable.

Notons enfin qu'au mois de janvier 2014, une proposition de loi organique a été débattue en commission à l'Assemblée nationale, préconisant la préparation des projets de budget sur la base d'indicateurs de richesse nouveaux afin d'évaluer l'impact des politiques publiques à l'aune d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable²²⁴.

Les collectivités territoriales ne sont pas non plus restées inactives sur le sujet. L'Association des régions de France (ARF) a en effet pris l'initiative de promouvoir de nouveaux indicateurs de richesse pour donner la possibilité aux régions françaises d'éclairer leurs politiques publiques grâce à des repères renouvelés et une meilleure connaissance de l'environnement dans lequel ces politiques sont menées. Trois nouveaux indicateurs de richesse ont été retenus et promus par l'ARF : l'empreinte écologique, le développement humain et la santé sociale (ISS)²²⁵. Ils sont complétés par des indicateurs de contexte de développement durable et des indicateurs de suivi de l'action en région en matière de développement durable.

Cette effervescence autour de la nature des indicateurs censés renseigner les acteurs de la société sur la situation économique, sociale et environnementale et éclairer les politiques publiques, s'est certes traduite par une meilleure prise en compte des inégalités économiques, voire sociales (revenus, consommation...) mais, à l'exception d'un volet « risques », la dimension inégalités environnementales n'a pas encore émergé. La complexité de la notion, le fait qu'elle ne soit pas encore stabilisée, ni encore très répandue a indiscutablement joué contre elle. Le croisement des inégalités environnementales et sociales n'est donc pas encore envisageable par le truchement des indicateurs existants.

On remarque par ailleurs que la dimension environnementale est considérée en tant que telle et qu'elle n'impregne quasiment pas les indicateurs relatifs à la qualité de vie. L'autonomisation des champs, si elle se justifie par une argumentation de méthode, risque aussi d'assécher la façon de concevoir la qualité de vie.

Une tentative aboutie de construction démocratique

Lors de son audition par la section de l'environnement, Mme Florence Jany-Catrice a indiqué que sa réflexion et celle de ses collègues sur de nouveaux indicateurs de richesse s'est développée avec cette idée corollaire qu'il existe également des patrimoines sociaux méritant d'être pris en considération et que le développement durable ne peut pas davantage faire l'impasse sur la question de la soutenabilité sociale que sur celle de la soutenabilité écologique.

Mme Jany-Catrice considère en effet que la question de l'irréversibilité, aujourd'hui admise en matière d'écologie, se pose aussi dans le domaine social : par analogie avec les richesses naturelles, il peut être considéré que le vivre-ensemble mérite d'être défendu comme une valeur à transmettre aux générations futures. Elle estime que la mondialisation s'accompagne d'une forme de perte de biodiversité culturelle qui affecte non seulement les langues mais encore les organisations sociales nationales. Dans le même mouvement,

²²⁴ La proposition a été retirée par sa rapporteure, Mme Éva Sas, afin d'examiner la possibilité d'introduire cette modification au moyen d'une loi ordinaire en non d'une loi organique. Cette proposition est donc est suspens.

²²⁵ Les concepteurs et promoteurs de ces indicateurs sont rassemblés au sein du Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR). Ils ont été associés aux travaux de l'ARF et régulièrement consultés sur cette démarche.

l'action de l'État sur les domaines sociaux serait de plus en plus considérée comme illégitime, ce qui interroge la notion même de cohésion sociale.

Des questions méthodologiques complexes

Si l'on admet l'existence de « patrimoines sociaux », il doit être possible d'en dresser l'état des lieux. Se pose alors la question de la méthode à employer pour effectuer ce travail. Le primat de l'économie ayant des prolongements dans tous les outils d'analyse de la société, il est apparu nécessaire de produire un état des lieux quantifié de ces patrimoines, les mesures pouvant alors servir d'indicateurs d'alerte sur l'effritement de la soutenabilité sociale. Toutefois, le choix d'indicateurs soulève des questions beaucoup plus profondes car tous sont le fruit de conventions sociopolitiques traduisant une certaine représentation du monde. La légitimité de ceux qui sont chargés de les construire se trouve du même coup posée. Cette observation relative aux « patrimoines sociaux » pourrait tout aussi bien s'appliquer aux patrimoines écologiques.

Parmi les questions à trancher figure celle de l'échelle à retenir pour la construction des indicateurs. La tendance a jusqu'à présent été de leur accorder crédit dès lors qu'ils permettent des comparaisons au niveau international. Leur élaboration échoit alors aux experts. En dépit de cette situation, il est cependant possible de produire des indicateurs de patrimoines sociaux ou environnementaux à des échelles infranationales, ce qui permet à des parties prenantes légitimes à ces niveaux territoriaux de participer activement à leur construction.

Vient ensuite le choix à opérer sur le caractère monétaire ou non monétaire des indicateurs. Généralement, il est rendu compte de la dimension sociale par des indices hétérogènes sans monétarisation et de la dimension environnementale plutôt par des indices synthétiques monétarisés. Ces distinctions ne sont évidemment pas étanches et les enjeux monétarisés, privilégiés dans le débat public, sont de plus en plus utilisés dans le champ social. Il est vrai que le langage de la monnaie possède une grande force d'interpellation, y compris par rapport à des enjeux qui ne sont pas directement monétaires.

En matière sociale, cette option se révèle toutefois délicate, car les espaces investis, comme le bénévolat ou l'activité domestique, échappent par nature à ce paramétrage. Pour autant, la manière de penser et le langage des économistes se sont progressivement répandus dans le monde associatif, avec l'idée que le recours à ce corpus méthodologique et au mode de communication qui l'accompagne permettrait de valoriser ce secteur et les activités qu'il génère par rapport au secteur marchand.

Toutefois, la monétarisation produit des formes d'équivalents fonctionnels (un vaut un) qui peuvent se révéler pernicieuses car, à ce compte, *« une unité monétaire de l'impact social de l'activité associative du bénévolat est exactement l'équivalent d'une unité monétaire de l'impact écologique de la perte de biodiversité. On crée des équivalents parfaits, et ce faisant on produit de la substitution dans la manière de nous représenter les valeurs »*²²⁶. Ces équivalents fonctionnels, discutables dans leur principe, y compris quand ils s'appliquent dans le champ économique, peuvent faire perdre de vue la singularité irréductible des dimensions envisagées : le social comme l'environnement sont uniques et l'un n'a pas vocation à compenser l'autre. Selon Mme Jany-Catrice, si l'on entre dans le langage de la monnaie, on se situe ipso facto sur une trajectoire de soutenabilité faible, précisément parce

²²⁶ Mme Florence Jany-Catrice, audition devant la section de l'environnement.

que l'on produit de la compensation des dimensions les unes par rapport aux autres. On laisse ainsi entendre que la croissance économique permettra d'une façon ou d'une autre de compenser les dégradations écologiques ou sociales, s'interdisant par là même de penser collectivement les irréversibilités.

Un processus participatif innovant

Dans le cadre de la construction de nouveaux indicateurs de richesse, la question centrale est celle de la légitimité de ceux à qui revient la charge de la penser et de la mesurer. Autour d'un projet intitulé « Indicateurs 21 », porté par la région Nord-Pas de Calais, un travail a été entrepris consistant à proposer des comptes alternatifs, outils au service de l'édification d'un monde un peu plus soutenable. Cette région, la première à avoir calculé l'empreinte écologique pour son territoire, a également été la première à essayer de réfléchir à une manière concertée de bâtir un indicateur de santé sociale en s'appuyant sur un réseau d'acteurs, en particulier associatifs.

Le projet initial consistait à appliquer au niveau du territoire un indicateur multidimensionnel de soixante variables qui avait été élaboré au niveau national par un collectif de citoyens, syndicalistes, associations... Ce collectif avait souhaité réagir contre les indicateurs dominants de pauvreté monétaire et des inégalités mesurées à l'aune de l'indicateur interdécile (D1/D9), au motif que c'est entre les ménages situés en dessous du premier décile et au-dessus du neuvième que les inégalités se sont le plus fortement creusées depuis une vingtaine d'années.

En appliquant ce nouvel indicateur, le collectif a mis en évidence une croissance des inégalités et de la pauvreté en France sur les vingt dernières années alors qu'au regard du calcul interdécile ou de l'évolution du taux de pauvreté monétaire, inégalités et pauvreté apparaissent en régression sur cette même période. Les créateurs de cet indicateur faisaient en outre valoir que la pauvreté monétaire n'épuise pas l'ensemble de la mesure de la pauvreté et ne tient aucun compte du phénomène de cumul (pauvreté en revenu, en emploi, en logement...).

Un travail sur cette base n'a toutefois pas pu être conduit au niveau régional car l'indicateur était difficilement utilisable par des citoyens non formés, disposant de peu de moyens et la région manquait des données nécessaires à sa construction. Il a donc été décidé de construire un indicateur spécifique à la région Nord-Pas-de-Calais.

Le travail a d'abord consisté à dresser une liste de paramètres constitutifs de la « santé sociale » : accès à un revenu, mais sans inégalités insoutenables, à l'emploi, mais pas à tout prix, à l'éducation, à la santé, au logement, aux liens interindividuels et au lien social.

Les collectifs mis en place ont travaillé sur la question fondamentale des variables devant incarner ces grandes dimensions et sous-dimensions. Indiquons à titre d'illustration qu'une des variables retenues pour la dimension logement a été la part du recours à l'expulsion locative, de façon à prendre en compte les personnes en situation d'exclusion. Quand l'OCDE a construit son indicateur du « vivre mieux », elle a retenu pour variable la taille du logement, ce qui témoigne d'un choix politique très différent, destiné à rendre compte d'une autre réalité sociale.

Avec ces éléments a été construit un indicateur de santé sociale composite ayant pour vertu de pouvoir être comparé directement au PIB, ce qui en fait un indicateur d'alerte et de débat public opérationnel. Cette démarche a notamment débouché sur l'établissement d'une cartographie permettant de comparer la répartition sur le territoire national de la

richesse économique, mesurée à l'aune du PIB par habitant région par région, et de la santé sociale, établie sur la base de l'indicateur composite précédemment évoqué sur la même base territoriale.

La comparaison de ces cartes (voir annexe n° 8) montre l'absence de corrélation entre richesse économique et performance sociale. Quatre cas de figure existent : des régions bien situées au regard de la richesse économique peuvent n'avoir qu'une médiocre santé sociale (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Champagne-Ardenne) ; d'autres, connaître une situation satisfaisante par rapport à ces deux critères (Alsace, Rhône-Alpes, Pays de la Loire) ou, au contraire, médiocre sur ces deux plans (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie) ; d'autres enfin se révèlent performantes socialement malgré un faible PIB par habitant (Limousin, Auvergne, Franche-Comté).

Directement impliquée dans le processus, Mme Jany-Catrice souligne que ce travail autour des indicateurs a été l'occasion de renouer avec la question démocratique car leur construction a suscité des débats qui ont donné un contenu concret à la gouvernance et à la démocratie participative. Pendant vingt-quatre mois, des débats collectifs se sont déroulés, intégrant également des experts et des élus. Il en est notamment ressorti l'idée qu'il était aussi intéressant de mettre en évidence les richesses d'un territoire, ses potentialités, les éléments qui concourent à sa cohésion sociale que ses faiblesses ou ses handicaps. Cette volonté se retrouve dans l'intitulé finalement retenu : indicateur de santé sociale et non indicateur des inégalités.

À la suite de ce premier travail, la région a organisé une conférence citoyenne composée de quinze personnes tirées au sort et représentatives de la région. Ce jury citoyen, qui a bénéficié d'une formation spécifique, a auditionné et interpellé un certain nombre d'experts avant de rendre un avis sur la question des inégalités et de la pauvreté. Au terme de ce processus, deux indicateurs ont été retenus : l'indicateur de santé sociale et l'empreinte écologique.

En définitive, cette démarche a permis de construire à la fois un indicateur et les conditions de sa légitimité, alors que le plus souvent l'élaboration de ces instruments statistiques s'opère en marge de tout processus démocratique, les options des experts n'étant jamais débattues publiquement. Cette expérience n'est ni une référence absolue, ni un modèle qui aurait vocation à se substituer aux autres processus de construction d'indicateurs. Elle est en revanche une illustration instructive et pertinente de la façon dont les citoyens peuvent devenir parties prenantes dans les travaux visant à rendre compte de leurs conditions d'existence et de leur cadre de vie et s'approprier les paroles d'experts.

L'appropriation de cet indicateur au-delà de la région Nord-Pas-de-Calais s'est faite après une période de tension, l'ancrage territorial de la démarche semblant s'opposer à l'universalisme de ce type d'outil. L'association des régions de France se l'est désormais approprié puisqu'il figure, aux côtés de l'empreinte écologique, dans un rapport qu'elle a produit sur des indicateurs de richesse alternatifs. Ces deux indicateurs devraient être produits tous les ans pour l'ensemble des régions de France grâce à un partenariat avec l'INSEE et pourraient venir nourrir de nouvelles politiques publiques ou orienter différemment celles qui existent. Pour sa part, la région Nord-Pas-de-Calais a inséré ces indicateurs dans tous ses schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Une difficulté reste pendante : l'établissement d'une corrélation entre telle action publique et tel résultat, tout particulièrement lorsqu'il est question de patrimoine social et écologique.

Conclusion

Dans le contexte français, il apparaît que les inégalités environnementales sont fortement mais pas systématiquement corrélées à une inégalité sociale (par exemple, des inégalités d'exposition environnementale ou d'accès à des ressources environnementales), et qu'elles disposent donc d'une certaine autonomie par rapport à ces dernières. Ces inégalités environnementales peuvent se cumuler, interagir ou rétroagir avec les inégalités sociales, et inversement.

À partir des concepts de biens communs et de biens publics, le rapport a développé l'idée d'une nécessaire réflexion sur les conditions d'accès à certains types de biens. Il s'agit d'établir des listes de biens essentiels à protéger, en fonction des situations, de l'international au territorial, en y intégrant l'ensemble des préoccupations économiques, sociales et environnementales. Cette réflexion permet d'identifier des biens ou des services dont les modalités de production ou la protection sont insuffisantes, créant ou entretenant ainsi des inégalités.

Le présent rapport a aussi mis l'accent sur la reconnaissance progressive de droits fondamentaux, environnementaux, en établissant un parallèle avec l'émergence des droits sociaux. L'exercice de ces droits doit permettre, là aussi, de répondre à des situations d'inégalités.

La question du rapport entre les inégalités et la justice a été traitée sous l'angle international, pour faire apparaître comment l'impact des atteintes à l'environnement contribue aux inégalités sociales.

Le changement climatique est, au croisement de l'environnemental de l'économique et du social, un facteur avéré d'inégalités globales.

Les objectifs du millénaire, à l'échelle des Nations Unies, ou ceux du développement, à l'échelle française, participent de la lutte contre les inégalités globales.

Ces préoccupations de réduction des inégalités se retrouvent en France au niveau territorial : en métropole, la problématique est prise en compte dans des territoires industrialisés depuis longtemps, confrontés aux risques industriels et aux aléas naturels (Rhône-Alpes) ou aux difficultés de toute nature nées de la désindustrialisation, dans un contexte de conjonction de luttes sociales et environnementales (Nord-Pas-de-Calais). Les Outre-mer, où persistent des inégalités fortes et des difficultés sociales, sont aussi exposés à des risques environnementaux (risques volcanique, sismique, cyclonique, etc.), à des inégalités d'accès aux ressources (eau...) ou à des crises environnementales et sanitaires (chlordécone aux Antilles), alors que leurs populations sont de formidables atouts.

Au total se dessine peu à peu un paysage composé de domaines où les inégalités sociales et environnementales se rencontrent, interagissent, sans pour autant se confondre :

- les inégalités d'exposition environnementales ;
- les inégalités d'accès aux ressources environnementales ;
- les inégalités d'accès aux biens publics (hors ressources environnementales) ;
- les inégalités de participation ;
- les inégalités distributives des politiques environnementales.

Les études de terrain témoignent de ces recoupements multiples et complexes entre inégalités sociales et environnementales. Détaillées en début de rapport, les inégalités de

revenus, de logement, d'éducation... apparaissent alors, non comme de simples constats, mais comme des facteurs pouvant créer ou renforcer le plus souvent des inégalités environnementales de façon directe ou indirecte. Directement parce que certaines d'entre elles, au premier rang desquelles les ressources financières, déterminent les conditions de vie matérielle. La localisation de l'habitation, sa qualité, sa taille, en sont l'expression la plus emblématique car elles dépendent du revenu des ménages.

Les études empiriques conduites à diverses échelles territoriales montrent que, statistiquement, les populations en situation d'inégalités socioéconomiques sont, plus que les autres, confrontées à des inégalités environnementales. Celles-ci s'additionnent et se combinent, avec des effets avérés sur la qualité de vie et la santé. Les exemples les plus fréquemment cités concernent la surexposition des quartiers d'habitat collectif de banlieue aux infrastructures routières et aux nuisances qu'elles génèrent (bruit, pollution, risques pour la circulation piétonne, dégradation des paysages...), la proximité des installations industrielles à risque des territoires modestes ou des ZUS. D'autres études font apparaître que la qualité de l'environnement (qualité esthétique et paysagère du quartier, accès aux espaces verts...) est également socialement discriminante, dans la mesure où ces aménités sont de plus en plus recherchées. La concurrence qui en résulte bénéficie à ceux qui disposent des ressources suffisantes pour y faire face.

Les effets des inégalités sociales sont également indirects. Le parcours scolaire conditionne très largement la nature de l'emploi exercé, les risques de chômage et les inégalités en découlant en termes d'exposition et de risques, sanitaires notamment. Les conditions de vie professionnelle peuvent être facteurs de stress et de dépressions. L'éducation et les compétences, pour reprendre la terminologie de l'OCDE, sont aussi corrélées positivement avec la densité des liens sociaux, l'engagement civique et associatif. À ce titre, les inégalités dans la capacité d'interpellation des pouvoirs publics et d'influence sur les politiques environnementales et urbaines, qui sont une des dimensions des inégalités environnementales, procèdent très largement d'une inégalité sociale. Même face à des événements climatiques extrêmes, comme la canicule de 2003, il s'avère que des paramètres sociaux jouent un rôle majeur. En définitive, il apparaît que les inégalités sociales sont étroitement liées aux inégalités environnementales, telles que définies dans le rapport.

Les études empiriques ont aussi leurs limites, qui tiennent à la fois à leur nature, leur caractère parcellaire et leur complexité d'interprétation, qui résulte de l'interconnexion des politiques environnementales et d'aménagement au niveau territorial. Elles apportent toutefois leur lot d'enseignements. Elles plaident pour une conception large et multifactorielle de l'environnement, intégrant le milieu physique de résidence, de travail, mais aussi l'ensemble des conditions de vie et la façon dont les individus perçoivent leur environnement et le vivent. Cette dimension subjective commence d'être intégrée au travers d'une construction plus participative et démocratique d'indicateurs d'inégalités, permettant d'élaborer avec les acteurs, dans leur diversité, des politiques publiques contribuant à un nouveau modèle de développement, porteur de bien-être et de progrès.

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section de l'environnement lors du vote

✓ **Présidente** : Anne-Marie DUCROUX

✓ **Vice-présidentes** : Catherine TISSOT-COLLE et Patricia RICARD

☐ **Agriculture :**

✓ Marie-Thérèse BONNEAU

✓ Pascal FEREY

✓ Claude ROUSTAN (rattaché administrativement)

☐ **Artisanat :**

✓ Alain GRISET

☐ **CFDT :**

✓ Marc BLANC

☐ **CFE-CGC**

✓ Gabriel ARTERO

☐ **CFTC :**

✓ Marie-Josèphe PARLE

☐ **CGT :**

✓ Marie-Claire CAILLETAUD

✓ Pierrette CROSEMARIE

☐ **CGT-FO**

✓ Anne BALTAZAR

☐ **Coopération :**

✓ Denis VERDIER

☐ **Entreprises :**

✓ Marie-Christine COISNE-ROQUETTE

✓ Catherine TISSOT-COLLE

☐ **Environnement et nature :**

✓ Jacques BEALL

✓ Antoine BONDUELLE

✓ Allain BOUGRAIN DUBOURG

✓ Anne Marie DUCROUX

✓ Gaël VIRLOUVET

☐ **Mutualité :**

✓ Pascale VION

☐ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse :**

✓ Antoine DULIN

☐ **Outre-mer :**

✓ Patrick GALENON

☐ **Personnalités qualifiées :**

✓ Bernard BAUDIN (rattaché administrativement)

✓ Catherine CHABAUD

✓ Maud FONTENOY

✓ Jean JOUZEL

✓ Dominique MEYER

✓ Patricia RICARD

☐ **Professions libérales :**

✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

☐ **UNAF :**

✓ Alain FERETTI

☐ **Personnalités associées :**

✓ Daniel BOY ; Michel DEBOUT ; Agnès MICHELOT ; Sylviane VILLAUDIÈRE

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées et rencontrées

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes suivantes :

- ✓ **M. Dominique Bourg,**
*université de Lausanne (UNIL), faculté des géosciences et de l'environnement,
Institut de politiques territoriales et d'environnement humain ;*
- ✓ **M. Julien Caudeville,**
*ingénieur de l'unité Impact sanitaire et expositions à l'Institut national
de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ;*
- ✓ **Mme Marie Duru-Bellat,**
professeure de sociologie ;
- ✓ **M. Guillaume Faburel,**
professeur à l'université de Lumière Lyon II, membre de l'UMR Triangle ;
- ✓ **M. Alain Féménias,**
*ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'environnement
et du développement durable ;*
- ✓ **Mme Florence Jany-Catrice,**
*professeure à l'université Lille 1, faculté des Sciences économiques et sociales,
Laboratoire CLERSE ;*
- ✓ **M. Maxime Ladaïque,**
responsable des statistiques à la division des politiques sociales de l'OCDE ;
- ✓ **Mme Lydie Laigle,**
directrice de recherche au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB-DESH) ;
- ✓ **M. Éloi Laurent,**
*économiste senior au département des études, conseiller scientifique à l'Observatoire
français des conjonctures économiques (OFCE).*
- ✓ **Mme Martine Ramel,**
*responsable du pôle Risk à l'Institut national de l'environnement industriel
et des risques (INERIS).*
- ✓ **Mme Eléna Tosetto,**
division du bien être et du progrès de l'OCDE.

Par ailleurs, la rapporteure a entendu en entretien privé les personnes dont
les noms suivent :

- ✓ **Mme Marie-Aleth Grard,**
vice-présidente de ATD Quart Monde ;
- ✓ **Mme Martine Laplante,**
présidente des Amis de la terre ;

La section a effectué également un déplacement à Lyon où elle a rencontré des personnalités de la préfecture, du conseil régional et du conseil économique, social et environnemental de la région Rhône-Alpes, et notamment les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **Mme Agnès Alexandre-Bird,**
chef du service environnement et santé de l'ARS ;
- ✓ **M. Daniel Blanc-Brude,**
*membre du CESER,
ancien président de la commission « Développement durable » et rapporteur sur le SRCE ;*
- ✓ **M. Alain Chabrolle,**
vice-président de la région Rhône-Alpes, délégué à la santé et à l'environnement ;
- ✓ **M. Gérard Combe,**
délégué général au CESER de Rhône-Alpes ;
- ✓ **M. Christophe Deblanc,**
*chef adjoint directeur territorial du service ressources, énergie, milieux
et prévention des pollutions à la DREAL ;*
- ✓ **Mme Sybille Desclozeaux,**
présidente du Conseil économique, social et environnemental (CESER) de Rhône-Alpes ;
- ✓ **M. Georges Erome,**
*président de la commission « Environnement et transition énergétique »
du CESER de Rhône-Alpes ;*
- ✓ **M. Bruno Fabres,**
conseiller technique à la direction de la stratégie et des projets de l'ARS ;
- ✓ **M. Frédéric Gaffiot,**
*directeur de l'enseignement supérieur, de la recherche,
de l'innovation et des formations sanitaires et sociales au conseil régional ;*
- ✓ **M. François Jacquart,**
*conseiller régional, membre de la commission transports,
déplacements et infrastructures ;*
- ✓ **M. Jean-Claude Michel,**
*vice-président délégué du CESER Rhône-Alpes,
rapporteur de l'avis sur la prévention des risques naturels et technologiques ;*
- ✓ **M. Antoine Quadrini,**
premier vice-président délégué du CESER de Rhône-Alpes ;
- ✓ **M. Yves-Marie Vasseur,**
*directeur territorial du service ressources, énergie, milieux
et prévention des pollutions à la DREAL.*

Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur contribution aux travaux.

La rapporteure a par ailleurs participé à une conférence organisée par l'IDDRI et l'Institut Veblen sur « Les transitions écologiques face à l'enjeu des inégalités » en présence de Joan Martínez Alier, qui a été l'occasion de nombreux entretiens

Annexe n° 3 : composition du revenu disponible des ménages en 2011 selon le niveau de vie

en %

Composantes du revenu disponible	Tranches de niveau de vie										Ensemble
	Inférieur à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	Supérieur à D9	
Revenus d'activité	40,8	51,0	59,1	65,3	70,6	76,6	79,8	79,0	79,9	77,3	73,0
Salaires ¹ (chômage inclus)	37,0	47,6	56,1	62,7	68,2	73,7	76,6	75,2	74,3	63,2	66,7
Montant net	34,5	44,0	51,6	57,6	62,6	67,5	70,2	68,8	68,0	57,8	61,2
CSG et CRDS	2,5	3,6	4,4	5,1	5,6	6,2	6,5	6,4	6,3	5,4	5,6
Revenus d'indépendants	3,8	3,4	3,0	2,6	2,4	2,9	3,2	3,8	5,6	14,1	6,3
dont : montant net	3,2	2,9	2,6	2,3	2,2	2,6	2,9	3,4	5,0	12,8	5,6
Pensions et retraites	18,1	28,9	31,9	32,3	30,6	27,0	25,5	27,1	26,4	19,1	25,5
dont : montant net	17,9	28,5	31,1	30,9	28,8	25,3	23,9	25,3	24,5	17,7	24,1
Revenus du patrimoine	2,5	3,1	3,9	4,3	5,0	5,4	6,0	7,8	10,7	29,9	12,3
dont : montant net	2,1	2,8	3,5	3,9	4,5	4,9	5,4	7,0	9,5	26,6	11,0
Prestations sociales ²	42,3	21,9	12,1	7,4	4,9	3,6	2,8	1,9	1,2	0,6	5,4
Prestations familiales	12,0	7,1	5,0	3,7	2,8	2,4	2,0	1,4	0,9	0,5	2,4
Prestations logement	15,2	7,8	3,6	1,9	1,0	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	1,5
Minima sociaux	15,1	7,0	3,5	1,8	1,1	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1	1,5
Prime pour l'emploi	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3
Impôts directs	-4,6	-5,7	-7,7	-9,9	-11,7	-13,0	-14,3	-15,9	-18,1	-26,9	-16,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Revenu disponible annuel moyen (en euros)	12 180	18 160	21 670	24 480	28 370	32 590	37 030	42 180	51 090	93 590	35 980
Niveau de vie annuel moyen des personnes (en euros)	8 000	11 890	14 280	16 370	18 460	20 690	23 320	26 880	32 710	58 700	23 130

¹ Chômage inclus, salaires y compris CSG et CRDS mais hors toutes cotisations sociales.

² Pour les prestations soumises à la CRDS (familiales et logement), celle-ci est incluse.

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2011, pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile, la part des salaires dans le revenu disponible est de 37 %, celle des

Salaires nets perçus s'élève à 34,5 %.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA ; enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011.

Annexe n° 4 : les revenus selon les catégories sociales détaillées

Niveau de vie mensuel moyen des individus (unité : euros)

Agriculteurs exploitants, artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2 264
Cadres supérieurs et professions libérales	3 090
Professions libérales	4 222
Cadres de la fonction publique	2 968
Professeurs, professions scientifiques	2 868
Professions de l'information, des arts et des spectacles	2 365
Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise	3 265
Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise	2 851
Professions intermédiaires	2 091
Professeurs des écoles, instituteurs et professions assimilées	2 078
Professions intermédiaires de la santé et du travail social	2 204
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique	2 162
Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises	2 089
Techniciens	1 998
Contremaîtres, agents de maîtrise	1 981
Employés	1 668
Employés civils et agents de service de la fonction publique	1 696
Agents de surveillance	1 752
Employés administratifs d'entreprise	1 951
Employés de commerce	1 601
Personnels des services directs aux particuliers	1 429
Ouvriers	1 521
Ouvriers qualifiés de type industriel	1 658
Ouvriers qualifiés de type artisanal	1 535
Chauffeurs	1 558
Ouvriers qualifiés de la manutention du magasinage et du transport	1 599
Ouvriers non qualifiés de type industriel	1 463
Ouvriers non qualifiés de type artisanal	1 339
Ouvriers agricoles et assimilés	1 431

Ces revenus ne comprennent pas une part importante des revenus du patrimoine.

Source : INSEE-2010, individus de 15 ans et plus, appartenant aux ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante. France métropolitaine, site de l'observatoire des inégalités.

Annexe n° 5 : niveau de vie annuel moyen des individus (selon la catégorie sociale)

En euros, 2011

	2000	2011	Évolution 2000-2011 (en %)	Gain entre 2000-2011 (en euros)
Ag. Exploit., artis., commerç.ants chefs d'entreprise	23 690	26 820	12	3 130
Cadres sup.	32 860	36 380	10	3 520
Prof. interm.	21 650	23 310	7	1 660
Employés	16 890	17 597	4	707
Ouvriers	15 350	17 369	12	2 019
Retraités	20 570	22 980	12	2 410
Ensemble	20 480	23 140	11	2 660

Source : INSEE, personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Annexe n° 6 : montants de patrimoine net selon les caractéristiques du ménage

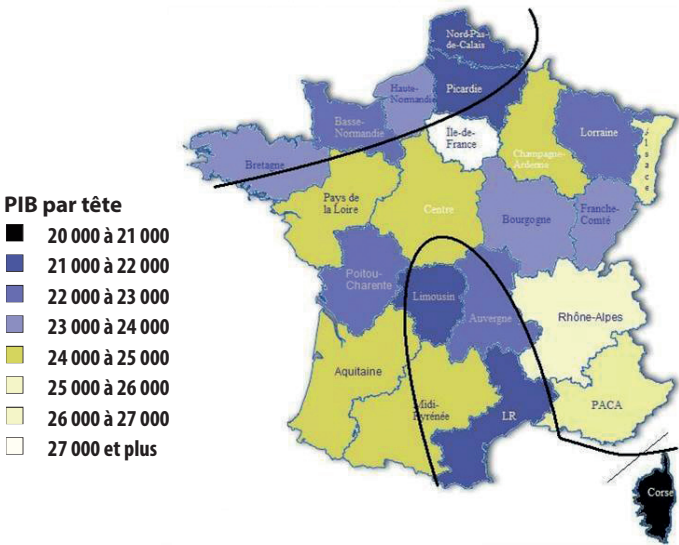
	Patrimoine moyen	Patrimoine médian	1 ^{er} décile (D1)	9 ^e décile (D9)
<i>Revenu disponible</i>				
Inférieur au 1 ^{er} quartile	76 200	9 600	600	230 900
Entre le 1 ^{er} et le 2 ^e quartile	133 200	66 000	1 300	315 700
Entre le 2 ^e et le 3 ^e quartile	195 700	146 800	3 200	447 800
Supérieur au 3 ^e quartile	509 400	295 600	33 300	941 100
<i>Âge de la personne de référence</i>				
Moins de 30 ans	32 700	7 200	300	91 500
De 30 à 39 ans	127 100	48 600	800	312 700
40 à 49 ans	243 700	132 500	1 300	510 700
50 à 59 ans	303 500	203 700	2 000	648 500
60 à 69 ans	345 500	211 500	3 300	693 300
70 ans et plus	259 800	148 600	3 800	524 600
<i>Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence</i>				
Agriculteur	725 500	539 200	170 400	1 420 900
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	550 800	266 800	9 700	959 500
Profession libérale	761 400	482 600	23 600	1 636 500
Cadre	337 400	214 500	10 000	660 800
Profession intermédiaire	168 300	111 000	3 200	408 100
Employé	96 000	21 700	300	267 700
Ouvrier qualifié	99 700	28 800	600	276 500
Ouvrier non qualifié	53 500	5 500	100	174 800
Agriculteur retraité	259 400	152 900	5 500	559 000
Indépendant retraité	539 700	282 300	8 000	1 022 200
Salarié retraité	249 800	166 500	3 200	534 500
Autre inactif	70 800	6 000	500	225 800
<i>Taille de l'unité urbaine</i>				
Commune rurale	253 300	168 000	4 100	536 300
Moins de 5 000 habitants	219 600	130 100	2 200	531 200
De 5 000 à 10 000 habitants	227 700	125 100	1 300	484 900
De 10 000 à 20 000 habitants	214 100	134 300	1 200	470 800
De 20 000 à 50 000 habitants	170 500	78 100	1 700	412 300
De 50 000 à 100 000 habitants	163 800	45 400	900	375 000
De 100 000 à 200 000 habitants	209 000	69 100	800	438 300
Plus de 200 000 habitants, hors unité urbaine de Paris	194 800	54 600	1 200	469 300
Unité urbaine de Paris	315 900	101 300	1 400	645 900
<i>Ensemble des ménages</i>	229 300	113 500	1 600	501 600

¹ Ménages dont le revenu déclaré au fisc est supérieur ou égal à zéro. Champ France.

Source : INSEE, enquête Patrimoine 2010.

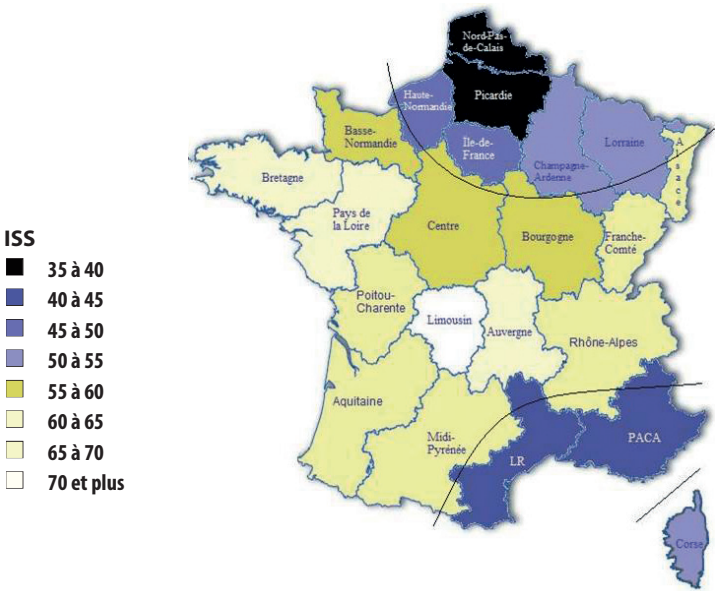
Annexe n° 7 : richesse économique et santé sociale

Pib/tête : distribution des richesses économiques sur le territoire français



Le PIB par tête de l’Île-de-France est de 40 662 €
Source : Association des régions de France.

ISS : la santé sociale comparée sur les territoires français



Source : Association des régions de France

Annexe n° 8 : le classement des régions françaises selon le PIB par habitant et selon un indicateur de santé sociale à quatorze dimensions

Région	PIB/h	ISS
Île-de-France	1	15
Rhône-Alpes	2	7
Alsace	3	5
PACA	4	19
Champagne-Ardenne	5	17
Pays de la Loire	6	3
Aquitaine	7	10
Midi-Pyrénées	8	8
Centre	9	12
Haute-Normandie	10	18
Bretagne	11	2
Bourgogne	12	11
Franche-Comté	13	6
Poitou-Charentes	14	9
Auvergne	15	4
Basse-Normandie	16	13
Lorraine	17	14
Limousin	18	1
Picardie	19	20
Nord-Pas-de-Calais	20	22
Languedoc-Roussillon	21	21
Corse	22	16

Source : Jany-Catrice, Zotti, 2008.

Annexe n° 9 : pacte de solidarité écologique

Issu du Grenelle de l'environnement, le Pacte de solidarité écologique résulte d'une démarche engagée en septembre 2009 par Mme Valérie Létard, secrétaire d'État auprès de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables (MEEDAD). Les documents produits par les acteurs de l'environnement et de la solidarité mobilisés par la secrétaire d'État autour de cinq thèmes (la croissance verte et l'emploi, la lutte contre la précarité énergétique dans le logement, les modes de vie, les territoires et la citoyenneté), les travaux de préfiguration du MEEDAD et un rapport du CGDD remis à la ministre en 2011 ont servi de base à son élaboration.

Le pacte s'articule autour de dix objectifs reposant sur les trois valeurs que sont la solidarité, la liberté et la citoyenneté.

SOLIDARITÉ

1/ le développement durable est créateur d'emploi : c'est de l'emploi pour tous, à tous les niveaux de qualification et pour l'essentiel non délocalisable

- 600 000 emplois en création ou transformation ;
- plus de 12 millions d'actifs concernés et formés au développement durable.

2/ le développement durable prend en compte l'amélioration des conditions de travail

- 100 % des entreprises de plus de 500 salariés, engagées dans une démarche « RSE » en application de la future loi Grenelle 2 ;
- 50 % des PME engagées dans le cadre d'un label unique « qualité de l'emploi » à élaborer avec les partenaires sociaux.

3/ le développement durable est un facteur de cohésion sociale

- pour les emplois de la croissance verte, il sera proposé aux partenaires sociaux de travailler sur un objectif de recrutement partagé entre 1/3 de chômeurs, 1/3 de nouveaux salariés et 1/3 de salariés en promotion professionnelle.

4/ Le développement durable soutient l'économie sociale et solidaire

- une multiplication par 3 du nombre de structures intervenant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (ex. : sociétés coopératives de production et associations pour le maintien de l'agriculture paysanne) ;
- une généralisation du microcrédit individuel ;
- la création d'un fonds d'investissement écologique et social ;
- le développement des programmes d'auto-réhabilitation pour les particuliers.

Ces quatre premiers objectifs sont au cœur du plan de mobilisation des filières et des territoires qui constitue une opportunité pour construire une croissance durable fondée sur un partage des gains entre économie et solidarité, entreprises et salariés.

LIBERTÉ

5/ Le développement durable, c'est la liberté pour tous d'accéder à la performance énergétique, qu'il s'agisse de se loger, de se chauffer, de s'éclairer ou de s'équiper

- une aide prioritaire de l'État aux ménages contraints à une consommation excessive d'énergie, pour qu'ils accèdent à la performance énergétique (exemple de l'aide de solidarité écologique annoncée le 26 janvier dernier) ;

- la garantie qu'il n'est pas plus cher de se loger dans un logement aux normes BBC, si on raisonne « loyers et charges comprises » ;
- un égal accès aux énergies renouvelables (aide à l'investissement et aux consommations) ;
- la généralisation des équipements électroménagers de classe A (réflexion sur un bonus de solidarité pour les plus modestes) ;
- une réflexion à approfondir : favoriser la baisse progressive du coût de l'abonnement et intégrer des tarifs dégressifs en fonction d'une consommation sur mesure.

6/ Le développement durable, c'est la liberté pour chacun de choisir son alimentation, c'est-à-dire une alimentation de qualité, équilibrée et à un prix raisonnable et la garantie d'une eau de qualité pour tous

- la généralisation des jardins partagés citadins dans les opérations de construction neuve et de rénovation urbaine ;
- le doublement de la part de marché des produits issus des circuits courts ;
- une réflexion à mener sur des écoproduits de première nécessité (éco = écologiques et économiques) pour rendre la consommation durable accessible à tous.

7/ Le développement durable, c'est la liberté de se déplacer et de choisir un mode de transport « vert » et/ou non polluant

- la liberté de choix d'un véhicule propre à prix similaire à celui d'un véhicule classique, par exemple avec le super bonus de 5 000 € ;
- la généralisation des plans de déplacement d'entreprises (PDE) pour toute entreprise de plus de 250 salariés ;
- l'intégralité des quartiers prioritaires de la Rénovation urbaine desservis par des transports collectifs en site propre ;
- le développement des plateformes de mobilité, par exemple en milieu rural (transports semi-collectifs) ;
- une réflexion à mener sur une tarification incitative à l'usage des transports en communs par le plus grand nombre : gratuité ? dégressivité ? tarifs familiaux ?
- à terme, il s'agit de favoriser systématiquement l'approche « transport/logement », en coût et en qualité de vie pour les ménages.

CITOYENNETÉ

8/ Le développement durable, c'est vivre dans un environnement où chacun est responsable

- l'engagement de rendre public un atlas triennal des inégalités sociales et environnementales par territoire avec une conférence nationale et des conférences régionales sur l'état de l'environnement et de la société en France (CESE/R) ;
- la disparition des points noirs de pollution existants (bruits, air, sol) ;
- la détection et le traitement prioritaires des zones fragilisées ou « zones grises » ;
- l'obligation pour tout projet d'aménagement de corriger, dès l'amont, tous les impacts sociaux et environnementaux négatifs.

9/ Le développement durable, c'est une concertation locale systématique en amont de tous les projets d'aménagement territoriaux, pour une société responsable

- une déclinaison jusqu'au niveau local de la commission du débat public, la diffusion des cahiers d'acteurs et 1 % du financement de chaque projet destiné à la concertation ;
- des diagnostics partagés avec la population d'un territoire y compris sur la base des besoins ressentis par cette population (rapport Stiglitz).

10/ Le développement durable, c'est le droit à une « formation citoyenne » tout au long de la vie, simple, gratuite et accessible à tous, et en corollaire la reconnaissance de l'engagement citoyen et associatif, c'est la condition de la responsabilité.

Annexe n° 10 : liste des références bibliographiques

Marie Duru-Bellat

Pour une planète équitable, l'urgence d'une justice globale, Seuil 2014

Jacques Theys

L'environnement à la recherche d'une définition, IFEN, 1993

Jacques Theys

Une innovation sous exploitée dans Le développement soutenable, les termes du débat, Armand Colin, 2005

Commission sociale et santé

Lutte contre la pollution des eaux fluviales, Rapport du Parlement européen, 1967

Commission sociale et santé

Lutte contre la pollution de l'air, Rapport du Parlement européen, 1967

Jean-Pierre Beurier

Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?, Rapport de synthèse de *Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, sous la direction d'Agnès Michelot, Édition Larcier, 2012

Agnès Michelot (sous la direction de)

Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?, Édition Larcier, 2012

Maljean-Dubois

Justice et société internationale : l'équité en droit international de l'environnement dans Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?

Anatole France

Le nouvel âge des inégalités, Seuil essais, 1996, cité par Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon

Laura Westra

Environmental Justice : a complex global issue dans *Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*

David Blanchon, Sophie Moreau, Yvette Veyret

Comprendre et connaître la justice environnementale, Annales de géographie n° 665-666, Justice spatiale, 2009

Éloi Laurent

Écologie et inégalités, Revue de l'OFCE n° 109, avril 2009

Éloi Laurent

Pour une justice environnementale européenne, le cas de la précarité énergétique, Revue de l'OFCE, n° 120, 2011

Marc-Antoine Kleinpeter (coordonnateur),

Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, *Aspects sociaux des politiques environnementales*, La Documentation française, 2008

Cyrille Harpet

Quelle idée de justice sociale en santé environnementale ?,

Rapport Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé, janvier 2014

Ludwig Kramer

Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne,

dans Équité et environnement, Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?

Wanda Diebolt, Annick Helias, Dominique Bidou, Georges Crepey

Les inégalités écologiques en milieu urbain,

Rapport conjoint Inspection générale de l'environnement – CGPC, Avril 2005

Cyria Emelianoff

Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ?,

Université du Maine, ESO n° 25, décembre 2006

Edwin Zaccai, Evelyne Lemerrier, Gérard Guillaumin

Regards croisés du MEDDE et du PUCA sur l'état des recherches françaises

en matière d'inégalités écologiques, Développement durable et territoires, revue.org, 2007

Guillaume Faburel

Débats sur les inégalités environnementales : une autre approche de l'environnement urbain,

Justice spatiale/spatial justice jssj.org, octobre 2010

Thomas Piketty

L'économie des inégalités, La découverte, 2007

Thomas Piketty

Le capital au XXI^e siècle, Éditions du Seuil, 2013

INSEE, Pierre Lamarche, Laurianne Salembrier

Les revenus et le patrimoine des ménages, Édition 2012

INSEE

France, Portrait social, Édition 2013

INSEE

Tableau de l'économie française, Édition 2014, avril 2014

Lilas Demmou

La désindustrialisation en France, Les cahiers de la DG Trésor n° 2010-01, juin

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

Le mal-logement en France, 19^e rapport annuel, 2014

Nathalie Blaupain

INSSE première n° 1372, octobre 2011

Serge Vokoff

« Montrer » la pénibilité : le parcours professionnel des éboueurs

Actes de la recherche en sciences sociales, 2006/03, n° 163, Éditions du Seuil

Pierre Volovitch

Comment se construisent des inégalités sociales de santé,
Observatoire des inégalités, décembre 2010

Sandra Hoibian

Vacances 2010 : les contraintes financières favorisent de nouveaux arbitrages,
Crédoc, juillet 2010

CAS

Les vacances des Français : favoriser le départ du plus grand nombre,
La note d'analyse n° 234, juillet 2011

Catherine Chabaud

Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?,
Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, juillet 2013

Jean-François Gerkens

Petit lexique de droit romain, Faculté de droit de Liège, 2013

Jean Gadrey

Des biens publics aux biens communs, avril 2012
ou *Les biens communs : une notion au service des projets de l'ESS ?,* novembre 2013,
Articles pour *Alternatives économiques*

Christian Laval

La nouvelle économie politique des communs : apports et limites,
Séance du séminaire « Du public au commun » dans le journal du MAUSS, mars 2011

Serge Lepeltier

La mondialisation et l'environnement, Rapport d'information du Sénat n° 23,3, mars 2004

Françoise Vilain

Rio +20, un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète,
Avis du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, mai 2012

Ernesto Zedillo, Tidjane Thiam (co-présidents)

Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national,
Rapport du GITBPM

Ludovic Viévard

Centre ressources prospectives du Grand Lyon, Biens publics mondiaux (BPM),
biens communs (CPR) - deux notions émergentes concurrentes ?, octobre 2009

François Lille

Que sont les biens publics mondiaux ?, Site de la fondation Gabriel Péri, 2009

Rapport bisannuel au Parlement

Mise en œuvre du document cadre « *coopération au développement : une vision française,*
AFD, novembre 2012

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux
L'Europe des biens publics, Revue de l'OFCE, juin 2012

Xavier Groussot, Laurent Pech
La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne,
Question d'Europe n° 173, 14 juin 2010, Fondation Robert Schuman

Pierre de Montalivet
Les objectifs de valeur constitutionnelle, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20, juin 2006

Alain Féretti
Principe de précaution et dynamique d'innovation,
Étude du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, décembre 2013

Joël Andrianant Simbazovina
*La conception des libertés par le Conseil constitutionnel
et par la Cour européenne des droits de l'homme*,
Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 32, juillet 2011

Guy Braibant
L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15, janvier 2004

Michel Prieur
*De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression
en droit de l'environnement*, dans *Équité et environnement*,
Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?

Marie-Ange Moreau
La justice sociale environnementale, dans *Équité et environnement*,
Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?

Haut conseil de la santé publique
Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité, La documentation française, décembre 2009

OMS, Bureau régional de l'Europe
Inégalités en matière de santé environnementale en Europe,
Rapport d'évaluation, résumé opérationnel, 2012

Cyrille Harpet
Quelle idée de justice sociale en santé environnement,
dans *Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé*,
Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, janvier 2014

Georges Salines
De quelques malentendus en santé environnement,
Environnement, Risques et santé, volume 9, n° 2, mars-avril 2010

Haut conseil de la santé publique
Évaluation du deuxième plan santé-environnement : synthèse et préconisations, septembre 2013

Séverine Deguen, Denis Zmirou-Navier
Expositions environnementales et inégalités sociales de santé, ADSP n° 73, décembre 2010

Xavier Bonnefoy
Inadequat housing and health : an overview
International Journal of Environment and Pollution, volume 30, 2007

François Édouard
Le travail de nuit : impact sur les conditions de travail et de vie des salariés,
Avis du Conseil économique, social et environnemental
Les éditions des Journaux officiels, juillet 2010

Dominique Hénon
La santé des femmes en France,
Avis du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, juillet 2010

Séverine Deguen, Sabrina Havard, Hortence Kamga, Philippe Dorelon, Denis Zmirou-Navier
Proximity to Industrial Pollutings Sources and Socioeconomic Status-An Environmental Equity Study on A Small-Area Scale, Equit-Area, 2009

Marie-Duru Bellat
Pour une planète équitable, l'urgence d'une justice globale, La République des idées, Seuil 2014

Michelle Bachelet (présidente)
Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive,
Rapport du groupe consultatif mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, 2011

Francis Charhon
Avis sur le Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale,
Avis du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, décembre 2013

Ronan Dantec, avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique du développement et de la solidarité internationale,
Au nom de la commission du développement durable des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Avis du Sénat, n° 540, mai 2014

Françoise Rivière
Les Outre-mer au sein du territoire national, entre rattrapage et particularités dans Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques,
Ouvrage collectif dirigé par Éloi Laurent, documentation française, février 2013

Cour des comptes
La santé dans les Outre-mer, Rapport thématique, juin 2014

Philippe Blanchard, Alain Féménias, Hervé Gillet, Armand Renucci
Rapport d'évaluation des plans d'action chlordécone aux Antilles (Martinique, Guadeloupe),
Rapport conjoint de l'IGAS, du CGEDD, du CGAAER, l'IGAENR

Jean-Claude Michel
La prévention des risques naturels et technologiques : enjeu de société,
Contribution du CESER Rhône-Alpes, septembre 2013

Aurélien Boutaud
Inégalités et solidarités écologiques, Grand Lyon, novembre 2012

Éloi Laurent
Social-écologie, Flammarion, 2010

Blandine Barret-Kriegel
L'État et les esclaves, Payot, 1989

Isabelle Roussel
Les inégalités environnementales, Air Pur n° 76, 2009

Wanda Diebolt, Annick Helias, Dominique Bidou, Georges Crepey
Les inégalités écologiques en milieu urbain,
Rapport de l'Inspection générale de l'Environnement, ministère de l'Écologie
et du développement durable, 2005

Patricia Crifo, Éloi Laurent
Enjeux environnementaux et questions sociales,
pourquoi et comment lier justice sociale et écologie ?,
Référence économique pour le développement durable numéro 23,
Conseil pour le développement durable - MEDDE, 2013

Jacques Lolive
Mobilisations environnementales,
Economica, 2010, in *Écologies urbaines,* Olivier Coutard, Jean-Pierre Lévy (dir.)

Commissariat général au développement durable
Opinions et pratiques environnementales des Français en 2013,
Observations et statistiques n° 505, mars 2014

James K Boyce
The Political Economy of the Environment,
Cheltenham, UK and Northampton, MA - Edward Elgar, 2002

Rémi Barbier, Corinne Larrue
Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape
dans *Participations*, 2011/1 n° 1, *Démocratie et participation : un état des savoirs*

Syntec-Ingénierie
Fédérer les compétences à mettre en œuvre pour une ville durable,
Document des septièmes rencontres de l'ingénierie, octobre 2008

Philippe Le Clézio
Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique,
Les avis du Conseil économique, social et environnemental,
Les éditions des Journaux officiels, juin 2009

Guillaume Faburel
*Comprendre les inégalités et injustices environnementales,
défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires,*
La documentation française, 2013

Lucie Laurian
Environment Injustice in France, Journal of Environmental Planning and Management, 2008

Lucie Laurian, Richard Funderburg
Environmental Justice in France? A spatio-temporal analysis of incinerator location
Journal of Environmental Planning and Management, 2014

Alexis Roy
L'environnement en France, Institut français de l'environnement, 2006

SGMAS/CGDD
*Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé,
Regards croisés en régions : de l'observation à l'action*, janvier 2014

Guillaume Faburel
*Comprendre les inégalités et injustices environnementales,
Défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires* dans *Vers l'égalité des territoires,*
Dynamiques, mesures, politiques (E. Laurent directeur), Documentation française, février 2013

Éva Sas
*Rapport portant modification de la loi organique relative à la programmation
et à la gouvernance des finances publiques visant à la prise en compte des nouveaux
indicateurs de richesse*, Assemblée nationale, 15 janvier 2014

Annexe n° 11 : table des sigles

ACS	Aide à la complémentaire santé
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
APD	Aide publique au développement
ARF	Association des régions de France
ARS	Agence régionale de santé
BBC	Bâtiment basse consommation
BPE	Bien public européen
BPM	Bien public mondial
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Comité d'entreprise
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des associations familiales
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNTE	Conseil national de la transition écologique
COM	Collectivité d'Outre-mer
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSP	Catégorie socioprofessionnelle
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDT	Dichlorodiphényltrichloroéthane
DIECCTE	Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIV	Direction interministérielle à la ville
DOM	Département d'Outre-mer
EHESP	École des hautes études en santé publique
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
EQTP	Équivalent temps plein
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
HCSP	Haut conseil de la santé publique
HLM	Habitation à loyer modéré
ICE	Initiative citoyenne européenne
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IDH	Indice de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IFEN	Institut français de l'environnement

IGE	Inspection générale de l'environnement
INED	Institut national d'études démographiques
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
InVS	Institut de veille sanitaire
IRSET	Institut de recherche en santé-environnement-travail
IRSIM	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ISS	Indicateur de santé sociale
IUT	Institut universitaire de technologie
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
OPECST	Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCB	Polychlorobiphényle
PCET	Plan climat-énergie territorial
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
PIB	Produit intérieur brut
PLAINE	Plate-forme d'analyse des inégalités environnementales
PNSE	Plan national santé-environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PRQA	Plan régional pour la qualité de l'air
PRSE	Plan régional santé environnement
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDF	Sans domicile fixe
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SOeS	Service de l'observation et des statistiques (MEDDE)
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
TESR	Transformation écologique et sociale de la région
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TMS	Trouble musculo-squelettique
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
ZUS	Zone urbaine sensible



Dernières publications de la section de l'environnement

- *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*
- *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*
- *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*
- *Agir pour la biodiversité*
- *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*
- *Rapport annuel sur l'état de la France*
- *Combattre les violences faites aux femmes des plus visibles aux plus insidieuses*
- *Agir pour la mixité des métiers*
- *Tourisme et développement durable en France*
- *L'impératif d'une ambition pour le climat*
- *La protection maternelle et infantile*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411150002-000115 – Dépôt légal : janvier 2015

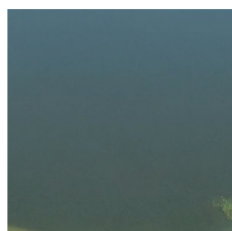
Crédit photo : 123RF et Mme Crosemarie



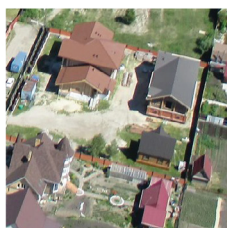
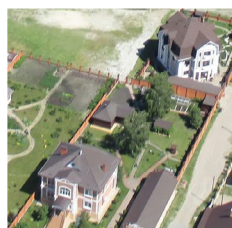
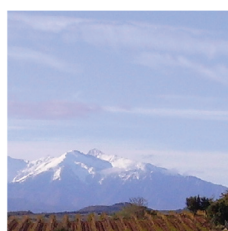
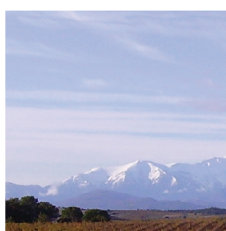
PEFC 10-31-2190



IMPRIM'VERT®



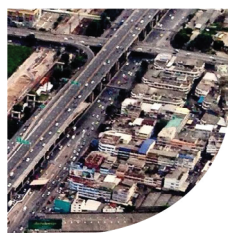
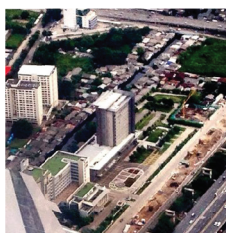
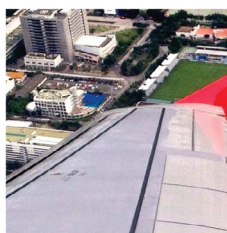
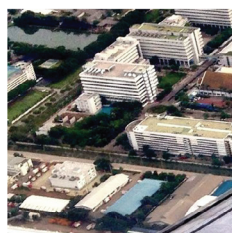
LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Les relations et interactions entre inégalités environnementales et inégalités sociales ne font que depuis peu l'objet de travaux en France. L'importance des enjeux, notamment en matière de santé, nécessite pourtant de changer de paradigme.

Ce changement demande la construction d'une vision globale et intégrée des inégalités d'exposition permettant d'agir en prévention. Il doit s'accompagner d'une réduction des inégalités d'accès aux ressources et aux aménités environnementales. Les conséquences économiques et sociales des mesures prises en vue de faire évoluer notre modèle économique doivent être mieux évaluées et anticipées. Les évolutions souhaitées dépendront en partie du renforcement de la participation et de la responsabilité environnementale.

Les préconisations ont pour objectif de faciliter une évolution de notre modèle de développement où la réduction des inégalités constitue un élément de réponse à la crise et de la transition écologique.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 411150002 prix : 31.40 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138645-7



9



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des Journaux officiels
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr