

Les inégalités environnementales
en France

ANALYSE CONSTAT ACTION

Eloi Laurent



FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE

PRÉFACE

Pourquoi une note de la Fondation de l'écologie politique sur les inégalités environnementales? C'est que, faute d'instruments d'analyse adéquats, elles restent largement méconnues en France, alors qu'il en va de la justice sociale, et de la protection contre les inégalités.

1. Dale Jamieson, « Global Environmental Justice » in Dale Jamieson, *Morality's Progress*, Oxford, Clarendon Press, 2002, p. 297.

2. Eloi Laurent est économiste senior à l'OFCE / Sciences Po, il enseigne à l'Université de Stanford. Il vient de publier *Le bel avenir de l'État Providence* (Les Liens qui Libèrent) Paris 2014, 160 pages.

Des trois piliers du développement durable, tels qu'ils ont été définis à la Conférence de Rio, en 1992, on n'en a, le plus souvent, retenu que deux : l'attention s'est concentrée sur la capacité des économies à intégrer les contraintes écologiques. Réduit à n'être que le volet emploi de l'économie, le social n'a pas été mis en relation directe avec l'environnemental.

Or cette relation existe : les inégalités environnementales, comme le montre Éloi Laurent, en sont la preuve.

Il y a là une injustice criante que résume Dale Jamieson, un philosophe américain : au niveau national comme au niveau international, « les pauvres — ou les plus défavorisés — souffrent de façon disproportionnée d'une pollution environnementale qui est produite par la société dans son ensemble ».¹

Si les inégalités environnementales, pour importantes qu'elles soient, restent si largement méconnues, cela tient à ce que, pour les faire apparaître, il faut reconsidérer et notre conception du social, et celle de l'environnement.

S'intéresser aux inégalités environnementales et à la façon dont elles affectent les sociétés, c'est découvrir que l'inégalité sociale ne se mesure pas seulement en termes de différences de revenu, ou de pouvoir d'achat,

mais par rapport au bien-être. Au cœur du bien-être, il y a la santé. C'est la préoccupation principale des populations humaines, tout particulièrement des Français, comme le font ressortir de nombreux sondages : ce qui compte ce n'est pas seulement l'espérance de vie, mais l'espérance de vie en bonne santé. Or, à une époque, où comme le rappelle Eloi Laurent² « le nombre de décès par maladies professionnelles dépasse le nombre de décès par accident du travail », et où ces maladies professionnelles, sont, à la fois, distribuées socialement de façon très inégale et de plus en plus liées aux conditions environnementales (le cas de l'amiante est exemplaire), on voit à quel point il importe de ne pas s'en tenir à une conception du social qui ne prenne en compte que le niveau de salaire. Il faut situer le social dans l'environnemental. Il faut voir à quel point la qualité de la vie est liée à l'environnement.

Cela implique aussi que l'on revienne sur les conceptions reçues de l'environnement. Aux États-Unis où des mouvements de justice environnementale se sont développés dans les années 1980 en mobilisant des populations locales affectées par différents problèmes de pollution, les dirigeants d'un de ces mouvements qui étaient allés chercher des soutiens auprès d'organisations environnementalistes naturalistes comme le Sierra Club se sont fait éconduire au motif que

leurs revendications, certes justifiées, portaient sur des questions de santé alors que l'environnement avait à voir avec la protection de la nature et des espèces menacées. Une situation de ce type ne risque pas de se produire en France, où ces traditions naturalistes sont beaucoup moins fortement représentées. Mais l'on s'en tient trop souvent à une définition purement physique du risque environnemental, comme on l'a vu à propos du bruit : le bruit et la menace qu'il fait peser sur la santé ne sont pas uniquement une question de décibels, celui-ci n'a de sens que situé dans un contexte social : voisinage, possibilité, ou non de changer de logement... L'environnement ce n'est pas seulement un milieu naturel, ou des données physiques, c'est une communauté de vie qui associe humains et non humains.

On voit ainsi comment lier l'environnemental et le social met la santé sur le devant de la scène. Faire surgir ces questions, c'est renouer avec une conception de l'écologie qui avait été un peu laissée de côté.

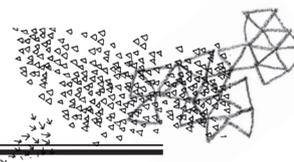
Lorsque Ellen Swallow, la première femme à être entrée au Massachusetts Institute of Technology, où elle fit des études de chimie, envisagea, en 1892, une science qu'elle se proposa de nommer « oekology », elle n'entendait pas ce mot au sens que lui avait donné le biologiste Ernst Haeckel lorsqu'il l'introduisit en 1866, pour en faire la science des relations des êtres vivants avec leur milieu, ou leur environnement. Il s'agissait pour elle d'une science de la qualité environnementale, prenant en considération les effets de l'industrialisation sur la santé, la qualité de l'air et de l'eau, des transports, de la nutrition. Là où une bonne partie de l'écologie (notamment celle des *Fundamentals of Ecology*, en 1953, des frères Odum, qui a servi longtemps de modèle scientifique) a continué dans la voie de Haeckel, et s'en est tenue à une approche très naturaliste, l'écologie telle que l'a définie Ellen Swallow appréhende l'environnement dans la façon dont il affecte la santé et la qualité de vie de ceux qui

s'y trouvent. On retrouve cette préoccupation aussi bien dans ce que l'on appelle l'écoféminisme (qui cherche à lier la question environnementale aux questions de genre), que dans les mouvements de justice environnementale, que ce soit aux États-Unis, en Amérique du Sud ou en Asie du Sud Est, où l'on s'intéresse à l'ensemble des conditions de vie, et pas au seul revenu. Il est remarquable, de ce point de vue, que le Sommet des peuples de couleur, émanant des mouvements de justice environnementale, qui s'est réuni en 1991 à Washington ait posé, dans son huitième principe de justice, « Le droit de tous les travailleurs à un environnement sûr et sain (safe and healthy) sans être forcé de choisir entre un environnement dangereux (unsafe) et le chômage. Le droit aussi pour ceux qui travaillent chez eux d'être à l'abri des risques environnementaux ».

C'est avec cette idée du lien étroit entre environnement et santé, et ce refus de séparer le travail et les conditions de vie que nous conseillons au lecteur d'aborder la note d'Eloi Laurent.

Catherine Larrère

*Philosophe, professeur émérite à l'Université Paris I
Présidente de la Fondation de l'Ecologie Politique*



3. Je remercie Catherine Larrère et Lucile Schmid de leurs commentaires et demeure seul responsable du contenu de cette note, à l'exception de l'encadré de Thierry Philip, que je remercie de sa contribution éclairante.

4. Dans le schéma traditionnel du développement soutenable, la relation entre le social et l'écologique, médiatisé par l'économique, se réduit le plus souvent à la question de l'emploi tandis que l'équité ne concerne que l'intersection entre dimension économique et dimension sociale.

5. Voir notamment E. Laurent, *Social-Ecologie* (Flammarion, 2011) et E. Laurent, *Le bel avenir de l'État Providence* (Les Liens qui Libèrent, 2014).

6. Pour la première relation, qui va des inégalités vers les dégradations environnementales, voir *Le bel avenir de l'État Providence*, op.cit.

INTRODUCTION : UNE APPROCHE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE DES INÉGALITÉS FRANÇAISES³

Dans son acception la plus commune, le développement soutenable se définit comme la préoccupation accordée simultanément aux enjeux économiques, sociaux et écologiques. Trois chaînons unissent dans cette optique les trois domaines de la soutenabilité : la relation « économie-écologie », la relation « économie-social » et la relation « social-écologie ». Cette note part d'un constat paradoxal : alors même qu'il s'agissait du cœur du rapport Brundtland (1987), la relation « social-écologie » est, près de trois décennies plus tard, le parent pauvre des travaux consacrés à la soutenabilité et fait figure de chaînon manquant du développement soutenable⁴.

L'approche social-écologique⁵ vise précisément à remédier à cette lacune : elle consiste à considérer la relation réciproque qui lie question sociale et enjeux écologiques, en démontrant comment les logiques sociales déterminent les dégradations et crises environnementales et en explorant en retour les conséquences sociales de ces atteintes à l'environnement humain. C'est de cette seconde flèche que cette note s'attache à préciser les contours⁶, en mettant en lumière l'ampleur des inégalités environnementales en France. On peut penser qu'il s'agit là d'un enjeu politique de première importance : rien ne déplaçant davantage aux Français que l'inégalité, ils peuvent être amenés à s'approprier la préoccupation écologique par le détour de l'exigence égalitaire.

Cette approche social-écologique appliquée aux inégalités françaises permet notamment d'alléger la préoccupation écologique de sa charge moralisatrice pour révéler toute sa portée éthique. Lorsque l'on reconnaît l'existence d'inégalités environnementales, on informe politiquement l'écologie : il ne s'agit alors pas de « sauver la planète », mais de comprendre comment des logiques sociales et des rapports politiques conduisent à mettre en danger le bien-être des plus vulnérables. Le risque environnemental est assurément un horizon collectif et même global mais il est socialement différencié. Qui est responsable de quoi et avec quelles conséquences pour qui ? Telle est la question social-écologique, qui entend placer au centre de la réflexion sur la soutenabilité le bien-être des individus (et non seulement leur revenu) et l'ériger en objectif premier des politiques publiques (et non seulement collatéral).

Partons d'un fait bien établi et rappelé récemment par la « Stratégie nationale de santé » dévoilée à l'automne 2013 : alors que la santé des Français est d'un très bon niveau en moyenne, en comparaison historique et internationale, elle est dans le même temps marquée par des inégalités fortes et croissantes qui ne s'expliquent par des facteurs individuels. La clé de ces inégalités sanitaires françaises est plutôt à rechercher du côté des logiques sociales et territoriales : « La part attribuable aux facteurs < sociaux et environnementaux > (problèmes finan-

ciers, situation professionnelle, conditions de travail, nombre de personnes par pièce, salubrité de l'habitat) pèserait pour 80% dans la constitution des inégalités de santé, soit directement, soit indirectement par leur influence sur les facteurs comportementaux ».

Quelle est la part propre des facteurs environnementaux dans ces inégalités de santé, l'élément du bien-être le plus valorisé par les citoyens en France et au-delà et de ce fait systématiquement placé en première position des enquêtes sur le sujet ? Si on mesure bien l'importance de la question, on perçoit immédiatement la difficulté de la réponse : l'environnement (au sens des conditions physiques, chimiques et biologiques des milieux de vie) est entremêlé dans un écheveau de facteurs causaux dont il est assurément difficile de mesurer la part respective. Difficile mais pas impossible. Car on ne peut minimiser l'importance de l'enjeu pour les politiques publiques : de quelle utilité sociale serait un État-providence aveugle à un facteur majeur d'inégalité sanitaire ?

Deux étapes successives sont requises pour cadrer analytiquement le débat sur les inégalités environnementales en France : la robustesse scientifique de la relation santé-environnement ; la nécessité éthique de la justice environnementale.





SANTÉ-ENVIRONNEMENT : UN DÉBAT IMPÉRIEUX ENTRE SCIENCE ET JUSTICE

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) reconnaît dès 1994 le concept de « santé environnementale », déterminée par « les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement » et fait en 1999 de l'amélioration des conditions environnementales « la clé d'une meilleure santé ». L'OMS a doublé cette reconnaissance conceptuelle d'une innovation méthodologique, en concevant et popularisant une méthode empirique permettant d'isoler la part proprement environnementale de la charge de morbidité (l'OMS estime ainsi aujourd'hui à 24% de la charge mondiale de morbidité et 23% des décès la part des facteurs environnementaux)⁷.

Le débat public sur la relation santé-environnement en France est très récent et peut être précisément daté du Rapport de la Commission d'orientation du Plan national santé-environnement de 2004. Dans la foulée de la canicule de l'été 2003 et de l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, celui-ci propose un diagnostic détaillé de « la santé environnementale en France » et formule de nombreuses recommandations. Détail intrigant : il ne contient que deux occurrences du mot « inégalité » et laisse entièrement de côté la question de la déclinaison sociale de la santé environnementale.

L'Organisation mondiale de la santé confirme pourtant dans de nombreux travaux l'importance du prisme des inégalités environnementales pour les politiques sanitaires⁸, mais cette reconnaissance progresse encore trop peu dans les faits en France. Certes, la deuxième mouture du Plan National santé environnement (PNSE2, 2009) se donne pour ambition : « 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 ». De même, le PNSE3, en gestation, entend poursuivre sur cette lancée. Mais le constat, formulé par les pouvoirs publics eux-mêmes⁹, s'impose : la montée en puissance des inégalités environnementales ne s'est pas accompagnée de politiques publiques capables d'y répondre.

De la question scientifique — l'importance avérée des facteurs environnementaux dans l'état de santé des citoyens — découle naturellement une question éthique et politique, celle de l'exposition et de la vulnérabilité socialement différenciée des citoyens à ces facteurs. L'enjeu pour les politiques publiques est potentiellement majeur : on pourrait réduire les inégalités sanitaires en réduisant les inégalités environnementales.

Il importe ici aussi de procéder en deux temps : montrer en quoi ces inégalités potentielles sont injustes (c'est le point de vue normatif) et montrer en quoi elles sont réelles (c'est le point de vue positif).

Pour montrer en quoi ces inégalités environnementales peuvent être injustes, il nous faut disposer d'une définition qui explicite notre conception de la justice. On choisit ici, en définissant les inégalités environnementales, de les relier à la théorie des capacités et du développement humain développée par le philosophe et économiste Amartya Sen¹⁰.

Une inégalité environnementale, qui peut être la simple observation empirique d'une disparité, se traduit par une injustice sociale dès lors que le bien-être et les capacités d'une population particulière sont affectés de manière disproportionnée par ses conditions environnementales d'existence, même

si cette situation résulte d'un choix. Les conditions environnementales d'existence désignent, de manière négative, l'exposition aux nuisances, pollutions et risques et, de manière positive, l'accès aux aménités et ressources naturelles. Le caractère particulier de la population en question peut être défini selon différents critères, sociaux, démographiques, territoriaux, etc. La justice environnementale vise dès lors à repérer, mesurer et corriger les inégalités environnementales qui se traduisent par des injustices sociales. Elle suppose l'adoption d'un arsenal efficace de politiques publiques, qui inclue des moyens de recherche conséquents.

L'opérationnalisation publique de cette préoccupation de la justice environnementale est vieille de 20 ans aux États-Unis : on a célébré le 11 février dernier le vingtième anniversaire du décret 12898 de l'administration Clinton enjoignant les agences fédérales de promouvoir la justice environnementale en faveur des minorités ethniques et des populations à faible revenu. La problématique de la santé environnementale, vieille d'une décennie en France, n'a pas encore conduit à une analyse systématique des inégalités environnementales et encore moins à une réforme profonde des politiques publiques visant à les réduire.

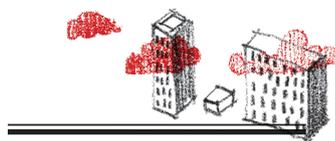
La suite de cette note entend progresser sur ces deux fronts, en passant en revue des résultats tout à fait probants d'études récentes sur le sujet avant de suggérer des axes de réflexion pour la réforme des politiques publiques. Les dégradations structurelles de l'environnement et la montée en puissance des crises écologiques dans la période actuelle et plus encore à venir justifie pleinement en France le prolongement de la réflexion sur les inégalités environnementales et sa traduction en actes.

7. Voir OMS, *Quantifying environmental health impacts*, http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/en/

8. Voir notamment OMS, *Environmental health inequalities in Europe. Assessment report*, 2012.

9. « Malgré les travaux lancés par le deuxième plan national santé environnement (PNSE2), les inégalités environnementales demeurent peu évaluées et donc peu traitées en tant que telles par les pouvoirs publics car il n'existe pas à ce jour des données spatialisées pour l'ensemble de ces risques et de méthodologie opérationnelle pour les additionner » in *Inégalités territoriales, environnementales et sociales de santé - Regards croisés en régions : de l'observation à l'action*, Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2014.

10. Voir notamment Amartya Sen, *L'idée de justice*, traduit de l'anglais par Paul Chemla, avec la collaboration d'Éloi Laurent, Flammarion, 2011.



LES POLLUTIONS DE L'AIR

11. Le projet Aphekom (Improving Knowledge and communication for Decision Making on Air Pollution and Health in Europe) a estimé l'impact de la pollution de l'air sur la santé des 39 millions d'habitants des 25 villes européennes participant au projet.

12. Anses/ABM/CSTB, *Étude exploratoire du coût socio-économique des polluants de l'air intérieur* (CRD N°2011-CRD-11), avril 2014.

13. Lucie Laurian (2008) *Environmental Injustice in France*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 51:1, 55-79.

14. Lucie Laurian & Richard Funderburg (2014) *Environmental justice in France? A spatio-temporal analysis of incinerator location*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 57:3, 424-446.

Les études portant sur les effets sanitaires de la pollution atmosphérique extérieure, et en particulier la pollution aux particules fines, au dioxyde d'azote et à l'ozone, ont progressé de manière décisive au cours des dernières années. L'OMS a ainsi présenté fin 2013 une étude complète concluant au classement de la pollution atmosphérique dans la catégorie des « cancérogènes certains », et porté début 2014 au double du chiffre antérieurement admis le nombre de décès prématuré lié à cette pollution (7 millions de morts en 2012). La conclusion des experts de l'OMS est dénuée d'ambiguïté : « Peu de risques ont un impact supérieur sur la santé mondiale à l'heure actuelle que la pollution de l'air ».

Or une étude européenne de grande ampleur¹¹ a récemment évalué avec précision l'impact sanitaire de la pollution aux particules fines en France révèlent des inégalités fortes en la matière. Les résultats considérés en moyenne témoignent de l'ampleur du problème sanitaire : si les normes de l'OMS étaient respectées en matière de pollution atmosphérique, l'espérance de vie à 30 ans pourrait augmenter de 3,6 à 7,5 mois selon la ville française étudiée.

Mais le projet révèle aussi l'inégalité territoriale attachée à cette exposition : l'impact sanitaire varie considérablement selon les espaces urbains (du simple au

double de Toulouse, ville étudiée la moins polluée à Marseille, ville la plus polluée) et même à l'intérieur de ceux-ci. Habiter à proximité du trafic routier augmente ainsi sensiblement la morbidité attribuable à la pollution atmosphérique (à proximité de voies à forte densité de trafic automobile, on constate une augmentation de 15 à 30% des nouveaux cas d'asthme chez l'enfant et des pathologies chroniques respiratoires et cardiovasculaires fréquentes chez les adultes âgés de 65 ans et plus).

De l'impact sanitaire, on passe à l'inégalité territoriale et enfin aux publics les plus vulnérables. En bout de chaîne, l'injustice est démultipliée, car la pollution de l'air peut avoir des effets durables sur les capacités des enfants tout au long du cycle de vie. Il n'est pas exagéré de parler d'injustice destinale, dès lors que la recherche la plus avancée met en évidence l'incidence de l'exposition environnementale néfaste sur le devenir social de l'enfant (ce que montrent de manière éloquentes les travaux de la chercheuse Janet Currie de l'Université Princeton). De même, la recherche moderne en toxicologie insiste lourdement sur l'impact des effets de l'environnement prénatal et périnatal quant au développement biologique et social des enfants.

On peut évaluer cette question de manière plus systématique et précise,

comme le fait le projet Equit'Area, qui mesure avec minutie le différentiel d'exposition des populations socialement défavorisées dans les agglomérations françaises. Les résultats sont particulièrement probants pour l'exposition au dioxyde d'azote dans les agglomérations lilloises et marseillaises. De manière concrète, un enfant né aujourd'hui dans un quartier de Marseille à proximité immédiate d'un axe de transport est la victime d'une inégalité environnementale socialement injuste et qui peut l'affecter durablement.

L'impact sanitaire des pollutions de

l'air intérieur (au sein des habitations et des lieux de travail) est également, en France, très préoccupant. Une récente étude¹² montre que le radon, deuxième cause de cancer du poumon après le tabagisme, provoque chaque année entre 1 200 et 3 000 décès (23 000 années de vie perdues) tandis que près de 300 décès et 6000 intoxications sont liés à des intoxications au monoxyde de carbone (au total la pollution l'air intérieur serait responsable de 20 000 décès par an). Or la localisation et la qualité du logement (et notamment la hauteur, l'isolation et la ventilation des pièces), qui est bien entendu facteur du niveau de revenu, influe fortement sur la qualité de l'air intérieur. Il y a donc bien un enjeu social de l'air intérieur.



LES POLLUTIONS DU MILIEU

S'agissant des pollutions du milieu, un premier enjeu concerne le caractère équitable de la répartition des **sites classés dangereux** ou toxiques sur le territoire national (le caractère nocif de ces installations pour la santé n'est pas à prouver puisque c'est précisément leur caractère nocif qui justifie leur classement en sites toxiques). Or, ici aussi,

des études récentes attestent que cette exposition environnementale n'est pas socialement neutre. Une première étude de 2008¹³ montre que les communes françaises ne sont pas également affectées par les risques inhérents aux sites de stockage des déchets dangereux : les villes dont les habitants ont les revenus les plus faibles et qui comptent en leur

rang la plus forte proportion d'immigrés (à la fois étrangers et nationaux d'origine étrangère) sont bien plus exposées que les autres communes.

Une étude encore plus récente¹⁴ vient conforter ces premiers résultats : non seulement la présence d'incinérateurs est positivement corrélée à la présence de

CANCER ET ENVIRONNEMENT PAR THIERRY PHILIP

Médecin oncologue, professeur des universités, Thierry Philip est président de l'Institut Curie et maire du 3^e arrondissement de Lyon.

C'est une question complexe qu'il faut traiter au regard d'un paradoxe. Depuis le début du XX^e siècle l'espérance de vie augmente de 4 à 5 ans tous les 20 ans. L'environnement moderne au sens large y est favorable mais l'espérance de vie en bonne santé stagne depuis 25 ans. En regard, le nombre de cancers augmente et certains n'hésitent pas à parler « d'épidémie de cancers ».

L'augmentation du nombre de cancers s'explique pour 50% par l'augmentation de la population (tout simplement !) et par le vieillissement de la population (50% des cancers surviennent après 70 ans). Il est très difficile d'y voir parfaitement clair au sujet des 50% restants car les causes

sont multifactorielles. On sait cependant que 70% de l'augmentation chez l'homme s'explique par le cancer de la prostate et 50% chez la femme par le cancer du sein. Ces deux cancers sont à la fois ceux qui sont dépistés (parfois sur-dépistés) et ceux qui sont hormonosensibles, donc sujets à l'action des perturbateurs endocriniens dont le rôle est maintenant clarifié. Pour affiner encore le diagnostic, il importe de ne pas confondre l'environnement avec les comportements individuels (tabac, alcool, soleil, alimentation). L'environnement *stricto sensu*, c'est l'eau que l'on boit, l'air que l'on respire, le bruit que l'on entend, le sol sur lequel on marche et la qualité de ce qui arrive dans notre assiette. On doit y ajouter la relation au travail. L'environnement *stricto sensu* représente environ 10% des cancers et le travail est la cause d'environ 10% supplémentaires.

Pour en savoir plus : <http://www.cancer-environnement.fr>

personnes à faible revenu et d'immigrés mais de surcroît le lien de causalité dans le temps est clair : les nouveaux incinérateurs sont installés à proximité des populations vulnérables et non l'inverse. Cette question de la précédenance chronologique est un débat capital dans la littérature américaine sur la justice environnementale, il est en effet toujours possible en effet de faire l'hypothèse que les populations défavorisées ou vulnérables s'installent à proximité des sites toxiques pour des questions financières. Mais y compris dans ce cas, rien ne justifie qu'elles soient exposées à des nuisances disproportionnées comparées au reste de la population. Dans le cas français, la situation est encore plus simple : pour un pour cent de population d'origine étrangère en plus, une commune voit augmenter de près de 30% la probabilité de voir s'installer sur son territoire un incinérateur.

Le bruit, considéré par les spécialistes comme le deuxième risque environnemental en importance juste derrière la pollution atmosphérique du fait de son impact (mesuré en années potentielles de vie perdues ajustées sur l'incapacité), doit également être considéré comme une pollution du milieu. La relation entre inégalités sociales et expositions au bruit vient d'être mise en lumière par une étude publiée début 2014 par l'Agence Régionale de Santé d'Île-de-France portant sur les grandes plateformes aéroportuaires

franciliennes. Les résultats révèlent que la part de population exposée croît avec le niveau de « défaveur » socio-économique et que les IRIS où il y a une part importante de personnes exposées sont les plus défavorisés. D'autres études sur le bruit, réalisées par exemple dans la région de Marseille, parviennent à des conclusions moins tranchées et montrent notamment que ce sont plutôt les catégories sociales intermédiaires qui sont les plus exposées aux nuisances sonores (ce qui n'enlève rien à la nécessité de l'action publique).

Les pollutions chimiques sont elles aussi inégalement réparties sur le territoire national et les travaux de recherche français ont fortement progressé dans cette voie également depuis quelques années. Le modèle PLAINE construit par l'INERIS permet par exemple de cartographier la présence du nickel, du cadmium, du chrome et du plomb, en se concentrant sur deux régions. Les résultats obtenus pour le Nord-Pas-de-Calais pour le cadmium permettent d'identifier deux zones de surexposition potentielle (Metaleurop et la périphérie de l'agglomération Lilloise).¹⁵ Cet enjeu des pollutions chimiques et de la surexposition de certaines populations doit être relié à la multiplication des « cancers environnementaux », c'est-à-dire des cancers imputables à des facteurs environnementaux, que l'on estime désormais autour de 10%, ce qui est très important (voir encadré).

La question de la dimension professionnelle des inégalités environnementales apparaît alors avec force. L'exposition aux « perturbateurs endocriniens » n'est ainsi pas homogène selon le milieu professionnel : c'est dans l'industrie, l'agriculture, le nettoyage, la plasturgie que les expositions sont les plus fortes. Or, comme pour la pollution aux particules fines, l'exposition prénatale et périnatale peut avoir des conséquences durablement néfastes. Certaines études établissent un lien entre l'exposition à l'arsenic *in utero* et une mortalité infantile accrue, un poids inférieur à la naissance et une moindre résistance aux infections infantiles. Ce type d'études a justifié l'interdiction en France du bisphénol A, mais beaucoup reste à faire sur de nombreux autres perturbateurs endocriniens.

Les inégalités environnementales liées au milieu professionnel sont fortes, dans un contexte où, pour la première fois en 2011, le nombre de décès par maladies professionnelles dépasse le nombre de décès par accident du travail. Il suffit de rappeler à ce sujet la différence considérable d'espérance de vie entre catégories professionnelles (de 7 ans entre cadres et ouvriers et de 6 ans entre cadres et employés), écart qui a tendance à s'accroître et non à se réduire depuis trente ans.

15. Voir Julien Caudeville, « Caractériser les inégalités environnementales » in Eloi Laurent *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation française, 2013. http://www.verslegalite.territoires.gouv.fr/sites/default/files/partie%20II-B-2_web_0.pdf



16. Nicole Darmon, Gabrielle Carlin, *Alimentation et inégalités sociales de santé en France*, Cahiers de Nutrition et de Diététique, Volume 48, Issue 5, November 2013, Pages 233-239, ISSN 0007-9960, <http://dx.doi.org/10.1016/j.cnd.2013.06.001>

17. Dans le détail, l'étude de la CGL observe : « Des prix moyens départementaux qui varient du simple au triple, des prix médians qui vont du simple au double, des écarts très importants au sein d'un même département voire entre communes voisines, des prix élevés dans beaucoup d'endroits, une France rurale qui paie son eau plus chère, des grandes villes qui tirent leur épingle du jeu, telle est la situation des prix de l'eau en France » <http://www.lacgl.fr/Etudes-.html>

Quant à l'étude de 60 millions de consommateurs, elle note : « En France, le prix moyen du service de l'eau varie de 2,76 euros/m³ en Auvergne à 4,15 euros /m³ en Bretagne. Mais à l'intérieur d'une même région, les écarts peuvent être très importants. Ainsi en Midi-Pyrénées, le prix varie de 0,30 euros m³ (sans assainissement collectif) à 6,70 euros /m³ ». http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/60millions-dossier_eau_2012.pdf

18. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_CRDD_Precarite_energetique-2.pdf

19. Je renvoie sur cette question complexe trop brièvement évoquée ici aux travaux de Magali Reghezza-Zitt (ENS), <http://www.geographie.ens.fr/Magali-Reghezza-Zitt.html>

20. Voir le site du UNISDR : <http://www.unisdr.org/we-are/what-is-drr>

21. Pour des exemples de catastrophes social-écologiques au cours de l'année 2013, voir *Le bel avenir de l'Etat Providence* (2014).

L'ACCÈS AUX RESSOURCES



Une autre facette des inégalités environnementales tient à l'accès inégal aux ressources naturelles que sont l'alimentation, l'eau et l'énergie.

S'agissant de l'alimentation, où déterminants liés au comportements et environnement compris au sens large se cumulent (cf. dernière partie), une étude récente révèle l'existence de différences sociales d'un facteur 2 à 3 pour les pathologies en lien avec la nutrition, en particulier l'obésité et le diabète¹⁶. L'accès à l'eau est également très iné-

gal selon les territoires du fait de son coût différencié pour le consommateur. Deux études indépendantes conduites ces dernières années échelonnent respectivement le prix de l'eau du simple au quadruple (Confédération générale du logement, 2013) et du simple au septuple (60 millions de consommateurs, 2012)¹⁷.

Enfin, les inégalités énergétiques, à la fois absolues (pauvreté énergétique, qui touche 8 millions de personnes en

France) et relative (précarité énergétique et écart de dépenses énergétiques entre ménages en fonction du niveau de revenu et du lieu d'habitation, croissantes depuis deux décennies), qu'elles soient liées au logement et à la mobilité, sont de mieux en mieux documentées en France, même si la qualité des données nationales est encore loin de celles du Royaume-Uni (pour des données et études récentes, voir Laurent et Halle-gatte, 2013 et GCDD 2013¹⁸).

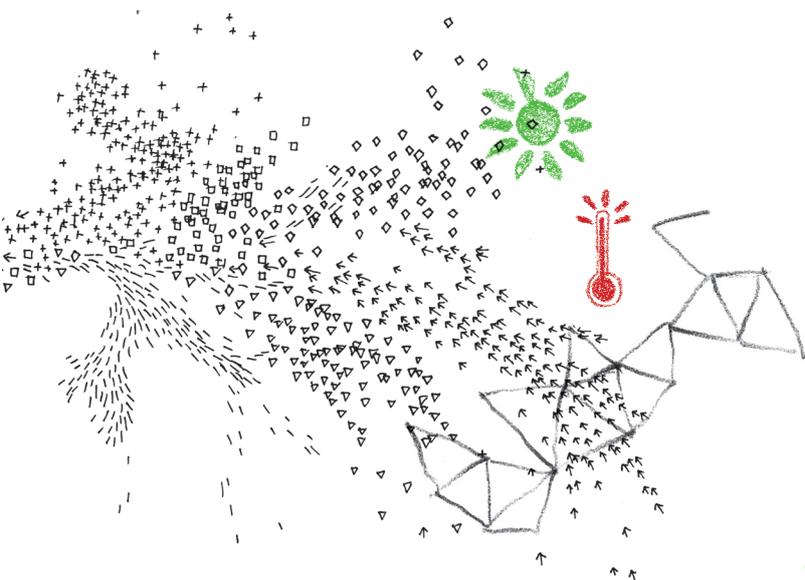


L'IMPACT DES CATASTROPHES SOCIAL-ÉCOLOGIQUES¹⁹

Enfin, l'exposition et la sensibilité aux risques naturels constitue une inégalité majeure dont l'impact social va s'aggraver au cours des décennies à venir faute de politique publique adaptée à l'ampleur du défi. Pour le dire dans le langage des programmes de réduction des risques de catastrophe des Nations Unies (Disaster Risk Reduction ou DRR), « il n'y a pas de catastrophes naturelles, il n'y a que des risques naturels » : l'impact d'une catastrophe « dépend des choix que nous faisons pour nos vies et notre environnement [...]. Chaque décision et chaque action nous rend plus vulnérables ou plus résilients »²⁰.

L'enjeu ici consiste à comprendre qu'il y a au fond deux façons de voir les risques naturels et notamment le changement climatique : la première émet l'hypothèse que les catastrophes dites « naturelles » frappent au hasard et que les humains n'y peuvent rien (c'est l'étymologie du mot « dés-astre », qui désigne la mauvaise fortune). La seconde consiste à penser que la responsabilité humaine est au cœur de ces événements, lesquels mériteraient plutôt le nom de « catastrophes », qui oriente étymologiquement vers l'idée d'un dénouement, heureux ou malheureux, d'un risque dont la réalisation, et en particulier l'impact social, est dans les mains des humains.

Les grandes crises écologiques contemporaines (changement climatique, destruction de la biodiversité, dégradation des écosystèmes) n'ont pas le même impact social partout dans le monde : partout elles révèlent les inégalités sociales et les aggravent²¹. Le rôle du capital social est par exemple de toute première importance dans l'impact des catastrophes social-écologiques. La matrice de cette inégalité face aux catastrophes social-écologique est pour la France la canicule de 2003, dont 90% des 14 000 victimes avaient plus de 65 ans et dont le décès fut lié à des causes sociales (isolement, pauvreté).





POUR UNE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE À LA FRANÇAISE : UNE INSTITUTION, UN CHANTIER PRIORITAIRE ET CINQ DÉFIS

Devant ce chantier démocratique qui peut donner le vertige, il serait faux de dire que les pouvoirs publics français sont complètement désarmés et qu'ils méconnaissent la question des inégalités environnementales : comme noté plus haut, une politique de santé environnementale informée par la question sociale est en gestation dans le futur Plan national santé-environnement (PNSE 3), dont une priorité sera la lutte contre les inégalités environnementales et territoriales.

Mais, d'une part la question de la santé environnementale est encore trop peu considérée dans les stratégies sanitaires, comme l'atteste le plan cancer rendu public en février 2014. Et d'autre part, les déclinaisons sociales des questions environnementales sont à un stade embryonnaire dans les politiques publiques (excepté la question de la précarité énergétique, qui a su trouver un écho important dans le débat public sans pour autant faire encore l'objet d'un traitement prioritaire).

Il est donc utile de s'interroger sur ce qui fait défaut à la France pour rendre opératoire le prisme des inégalités environnementales dans ses politiques publiques. Une priorité s'impose alors : la création d'une institution transversale et territorialisée faisant le pont entre les institutions sanitaires et les politiques environnementales et territoriales, dont la première mission sera l'établissement d'un état de l'art sur les inégalités environnementales en France.

On pourrait ainsi commencer par créer un Centre d'analyse et de prévention des inégalités environnementales rassemblant les compétences et les savoirs dans ce domaine afin de mettre au service des citoyens et des territoires (l'articulation avec les collectivités territoriales doit être une priorité de cette institution). L'exemple américain est ici pertinent : l'Environmental Protection Agency dispose à la fois d'une compétence scientifique et d'une légitimité politique transversale en matière de justice environnementale²².

Il s'agirait en France de forger et consolider un lieu qui serait aussi un lien institutionnel permettant de rapprocher les études épidémiologiques qui révèlent les effets sanitaires des facteurs environnementaux et les travaux en matière de justice environnementale qui relient les inégalités environnementales aux inégalités sociales (le premier courant de recherche étant bien plus développé en France que le second).

La première mission de cette nouvelle institution serait de produire en un temps relativement court un état précis des connaissances sur les inégalités environnementales. C'est l'exemple britannique qui est ici utile : le travail confié par le Gouvernement Blair à Gordon Walker et son équipe a donné lieu à une série de rapports publiés en 2007 par l'Environmental Agency qui fait aujourd'hui référence²³. Un tel état du savoir fait défaut en France. Pour finir, on peut vouloir passer en revue les défis qu'un tel travail devra relever.

22. Pour un bilan de l'action de l'EPA en la matière et la présentation de sa nouvelle feuille de route, voir <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/plan-ej-2014/plan-ej-progress-report-2014.pdf>. Voir aussi <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/plan-ej-2014/plan-ej-progress-report-2013.pdf>

23. Les résultats de ces travaux sont rassemblés dans Walker, G. 2012, *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, London: Routledge. Pour une perspective internationale plus large, voir Karen Bell, *Achieving environmental justice - A cross-national analysis*, Policy Press, 2014.

1

L'INDISPONIBILITÉ ET LA COMPLEXITÉ DES DONNÉES

Certaines données sont aujourd'hui difficilement accessibles, et notamment les données sociales et environnementales au niveau le plus fin (celui de l'Iris), là où elles sont le plus utiles. Une des missions prioritaires du Centre d'analyse et de prévention des inégalités environnementales, institution interministérielle, consistera précisément à faire sauter le verrou des données. Les données rassemblées pour le Royaume-Uni par Gordon Walker dans son ouvrage de 2012 sont de très bonne qualité, rien n'empêche de disposer de la même qualité en France.

Mais quand bien même on pourrait disposer de ces données, leur analyse se révèle particulièrement complexe : l'impact

des facteurs environnementaux peut être immédiat ou à moyen et long terme et les personnes sont souvent exposées à des combinaisons complexes de risques qui ont en plus une dimension dynamique. L'analyse cause-effet en est compliquée d'autant.

L'action publique en incertitude est un problème bien connu mais qui n'empêche nullement la décision, comme le rappelle le principe de précaution. Il faut en revanche informer socialement le principe de précaution, qui doit évoluer en un « principe social de précaution » en intégrant la question des inégalités environnementales.

2

L'ENTRELAÇ DES INÉGALITÉS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

Cette complexité des impacts environnementaux est encore aggravée par l'entrelacs des inégalités environnementales et sociales, qui peuvent se cumuler sans qu'il soit possible de démêler le facteur premier, ce qui rend particulièrement délicat l'application d'une politique publique adéquate. La clé consiste ici sans doute à élargir la notion d'environnement pour y intégrer la dimension familiale, professionnelle, etc.

Un autre défi tient au sens de la relation observée entre fardeau environnemental et statut social : certaines études sur le bruit mais aussi la pollution révèlent que les individus ou les groupes favorisés peuvent subir les nuisances environnementales les plus fortes. Ceci n'abolit en rien la pertinence de ces études mais témoigne de la nécessité de disposer d'indicateurs de bien-être suffisamment larges : on peut disposer d'un revenu supérieur et voir son bien-être dégradé. C'est ici la dimension sociale qu'il faut élargir pour y inclure les différents déterminants du bien-être. Le critère social du fardeau environnemental doit donc être compris largement : si des individus âgés sont fortement touchés par les effets d'une canicule, le fait qu'ils disposent d'un revenu en moyenne plus élevé que les actifs peu touchés n'enlève rien à l'injustice qu'ils subissent.

Il peut être ici utile d'accompagner la mesure des inégalités d'exposition de mesure d'inégalités de vulnérabilité et de résilience incluant par exemple la question de l'accès aux soins. Il importe donc de pondérer socialement les inégalités d'exposition en utilisant les inégalités de vulnérabilité et de résilience. Par exemple, l'exposition au trafic automobile dans l'agglomération francilienne, inégalité environnementale territoriale liée à la proximité du trafic, devient une injustice sociale lorsque l'on considère la vulnérabilité et la résilience, socialement différenciées, des individus et groupes exposés.

Les critères varieront bien entendu selon le problème concerné : au cas par cas, il importe de définir le public vulnérable frappé de manière disproportionnée. Les inégalités environnementales sont foncièrement plurielles : il y a bien d'autres inégalités que les inégalités sociales comprises au sens étroit d'inégalités liées à la structure économique (on peut penser à toutes les inégalités de bien-être et à d'autres types encore d'inégalités environnementales qui ne sont pas abordées dans cette note telles que les inégalités de représentation et reconnaissance, les inégalités culturelles au sens large et les inégalités de genre).

3

DÉPARTIR COMPORTEMENTS ET ENVIRONNEMENT

La différence entre des situations d'inégalité que l'on pourrait dire choisies (parce qu'elles résultent de préférences, par exemple le choix résidentiel) et des situations subies (qui dépendent notamment des ressources des individus) se trouve au cœur des débats les plus contemporains en matière de justice sociale, dans l'interaction complexe entre responsabilité individuelle et contexte social.

Mais cette distinction n'épuise pas l'enjeu de justice attaché aux inégalités environnementales. Ainsi, comment interpréter les choix résidentiels strictement du point de vue des préférences, alors qu'ils résultent d'un mélange complexe de contraintes choisies et de choix contraints. Et quand bien même les phénomènes de marché conduisent à des inégalités environnementales *a posteriori*, les pouvoirs publics ne peuvent les ignorer : un habitant qui verrait son risque de cancer multiplié de manière exponentielle ou celui de ses enfants à proximité d'une installation toxique où il s'est installé de manière volontaire pour des raisons budgétaires doit tout de même être considéré comme subissant une injustice (et se

voir par exemple proposé par les pouvoirs publics un accès aux soins privilégié ou subventionné s'il ne peut ou ne veut pas être relogé).

Même si l'on choisit de vivre à proximité d'une centrale nucléaire parce que le terrain y est moins cher, il est tout de même injuste d'y encourir un risque sanitaire plus élevé et il en va de même de tous les choix résidentiels à proximité des sites dangereux. La question des zones inondables obéit à une logique voisine : même si les individus ont fait le choix d'habiter dans le lit d'une rivière, il est de la responsabilité des pouvoirs publics de rendre la zone non-constructible au nom du risque encouru, ne serait-ce que pour des motifs d'efficacité compte tenu du coût économique pour la collectivité d'un tel risque (mobilisation des services de secours, assurances, etc.).

Par ailleurs, il peut-être malaisé d'opérer une distinction tranchée entre comportements et environnement : une personne qui choisirait de s'alimenter exclusivement dans un fast-food pour des motifs financiers développerait certainement des

pathologies graves, que les pouvoirs publics devraient pourtant considérés comme injustes. Si les comportements devaient complètement recouvrir la question des conditions environnementales, comment reconnaître les maladies professionnelles ?

L'écart entre inégalités subjectives et objectives s'inscrit dans cette même problématique : certaines inégalités environnementales étant perçues comme résultant de choix, les individus peuvent ne pas les considérer comme injustes. Il s'agit d'un problème bien connu dans les enquêtes de bien-être qui n'enlèvent rien à la pertinence de l'action des pouvoirs publics (les femmes indiennes se déclarent, pour des raisons culturelles, plus heureuses et en meilleure santé que les hommes quand bien même leur bien-être objectif est bien plus dégradé). De même, le fait que ces inégalités soient perçues comme

stigmatisantes et par conséquent minimisées implique non pas l'inaction mais la subtilité : il importe de combiner mesures objectives et mesures subjectives pour cerner les situations injustes.

Dans ces différents cas de figure, il importe de dépasser la culpabilisation d'individus qui seraient à la fois victimes et responsables des inégalités environnementales dont ils subissent la charge sociale. Cette position moralisatrice fait écho aux débats politiques qui ont préexisté à l'institution de la protection sociale et de l'État Providence à la fin du 19^e siècle, qui a précisément substitué à l'imprévoyance individuelle la solidarité collective²⁴.

24. Voir *Le bel avenir de l'État Providence*, op.cit. Je remercie Magali Reghezza-Zitt d'avoir attiré mon attention sur ce parallèle.

4

INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET/OU TERRITORIALES ?

Le lien entre inégalités environnementales et inégalités territoriales doit être privilégié dans l'analyse et l'action publique. D'une part parce que beaucoup d'inégalités environnementales peuvent être comprises comme des inscriptions spatiales d'inégalités sociales, d'autre part parce que les politiques publiques doivent être conduites au plan territorial et notamment au moyen des Agences régionales de santé très en pointe sur la question de la santé environnementale.

Le parti pris ici doit être celui d'une territorialisation de l'action publique en matière de prévention et de lutte contre les inégalités environnementales.

5

LA CRÉATION PUBLIQUE D'INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES

Dernier point, délicat et parfois instrumentalisé contre les politiques environnementales, le fait que les pouvoirs publics eux-mêmes puissent créer des inégalités environnementales notamment dans la promotion des politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. L'émergence du prisme des inégalités environnementales en France ne pourra qu'aider à comprendre et prévenir ces inégalités environnementales d'émanation publique.

Eloi Laurent

Économiste senior à l'OFCE/Sciences Po, il enseigne à l'Université de Stanford. Il vient de publier *Le bel avenir de l'État Providence (Les Liens qui Libèrent)* Paris 2014, 160 pages.



FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE

La Fondation de l'Écologie Politique est reconnue d'utilité publique. Elle a pour but de favoriser le rassemblement des idées autour du projet de transformation écologique de la société et de nourrir ainsi des politiques susceptibles d'ouvrir un nouvel espace au progrès humain et à la civilisation. Ce projet de mutation a pour ambition de modifier en profondeur l'organisation économique et sociale, les modes de production et de consommation ainsi que le rapport de l'homme et de la nature.

Les travaux publiés par la Fondation de l'Écologie Politique présentent les opinions de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Fondation en tant qu'institution.



— Juin 2014 —

Fondation de l'Écologie Politique
33 rue de la Colonie
75013 Paris
contact@fondationecolo.org

Pour en savoir plus sur les activités de la FEP, découvrir nos publications et nous soutenir,
visiter notre site www.fondationecolo.org

