

Réduire les inégalités enviro

Les propositions de l'avis du Conseil économique, social et environnemental (Cese) de janvier dernier constituent une première approche d'un autre mode de développement permettant la sauvegarde des écosystèmes naturels et la satisfaction des besoins essentiels, dans le respect des droits fondamentaux de tous.

Pierrette CROSEMARIE, membre du Conseil économique, social et environnemental (Cese)

Au moment où des «pics» de pollution de l'air mettent dans le débat public les risques que les particules fines font courir à la santé des habitants des grandes villes, la question de l'effectivité des droits environnementaux reconnus juridiquement dans la Charte de l'environnement de 2004 se pose, tout comme s'est posée celle de l'effectivité des droits sociaux inscrits dans nos textes fondamentaux. Si des instruments juridiques anciens permettent depuis longtemps la protection de certaines espèces et limitent ou organisent les activités humaines, la Charte de l'environnement constitue une étape essentielle dans la reconnaissance de devoirs et droits environnementaux: «*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Avec la Charte de l'environnement, le droit à l'environnement devient une liberté fondamentale de valeur constitutionnelle. La Charte place en effet, désormais, les principes de sauvegarde de notre environnement au même niveau que les droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et les droits économiques et sociaux du préambule de 1946.*»⁽¹⁾ L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte ont, ainsi, valeur constitutionnelle. La jurisprudence constitutionnelle précise que le «*respect des droits et devoirs s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur*

domaine de compétence respectif et à l'ensemble des personnes», ce qui suppose que chacun soit soumis à une «obligation de vigilance».

Or, il existe des différenciations sociales dans l'exposition aux nuisances et aux risques, tout comme dans l'accès aux ressources environnementales.

Un rapport et avis votés le 14 janvier 2015 au Conseil économique, social et environnemental (Cese), «Inégalités environnementales et sociales: identifier les urgences, créer des dynamiques»⁽²⁾ se sont efforcés de mieux cerner ces questions d'effectivité des droits environnementaux et sociaux. Un ensemble de propositions ont été formulées en direction des pouvoirs publics et des acteurs économiques. Elles reposent sur une meilleure identification des inégalités environnementales dans la France d'aujourd'hui, le champ de la saisine ayant été limité, par le bureau du Conseil, au territoire national.

Le champ, large, des inégalités écologiques

La notion d'inégalités écologiques s'est imposée aux sommets de Rio et de Johannesburg, au sens d'inégalités d'accès, à l'échelle planétaire, aux ressources naturelles (eau, air, sol, énergie) et au développement. Le champ des inégalités écologiques est ainsi 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. Selon le Livre blanc des acteurs français du développement durable publié pour le sommet de 2002, les inégalités écologiques peuvent être également positives, au sens où populations et entreprises peuvent bénéficier d'un environnement de qualité et en tirer profit.

Si les inégalités sociales sont assez bien documentées en France, les inégalités écologiques paraissent plus complexes à définir et à apprécier, en raison de la difficulté même de l'évaluation des biens environnementaux. Biens publics, biens communs, ces notions mettent l'accent sur la difficile mise en œuvre d'un concept de justice environnementale au niveau international. Pour cerner les inégalités environnementales, il y a des travaux académiques, des études et rapports pour les décideurs politiques, mais les définitions apparaissent évolutives, et la mise en œuvre de politiques de lutte contre les inégalités environnementales et sociales cumulées demande à être confortée.

Des inégalités qui auraient été décrites il y a une trentaine d'années comme des inégalités sociales présentent aujourd'hui

(1) Voir www.developpement-durable.gouv.fr/La-Charte-de-l-environnement.html (Charte téléchargeable).

(2) www.lecese.fr/travaux-publies/inegalites-environnementales-et-sociales-identifier-les-urgences-creer-des-dynamiques.

nnementales et sociales



une forte connotation environnementale concernant l'habitat, l'urbanisme, les transports. Le rapport explicite la notion d'inégalité environnementale, reprenant les travaux initiés par Lydie Laigle et Viola Oehler au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) : il s'agit d'inégalités entre territoires qui résultent des ressources naturelles, du climat. Ces inégalités sont également produites par l'histoire urbaine et se mesurent par la répartition spatiale des groupes sociaux et les disparités relatives à la qualité de vie sur un territoire. Il s'agit ensuite des inégalités d'accès à l'urbanité, offre de logements, de services, d'équipements sociaux et culturels. Il s'agit aussi des inégalités d'exposition aux nuisances et risques (pollution de

l'air, de l'eau, des sols, bruit...). Il s'agit, enfin, d'inégalités d'accès dans la capacité d'action des populations.

Le croisement avec la question sociale

La statistique mobilisée pour rendre compte des inégalités environnementales repose sur des critères d'évaluation technocentres : seuils d'exposition physico-chimiques, probabilité d'occurrence de risques, niveaux acoustiques, distances métriques... Les bases de données relatives à la surveillance et à la qualité de l'environnement se multiplient et concernent la contamination des milieux, les expositions des populations, la description de sources ou sites de pollutions. Cette approche peut

L'influence de la qualité de l'environnement physique, chimique, biologique sur la santé s'impose de plus en plus : l'air respiré, l'eau, le bruit...

conduire à minorer les particularismes sociaux.

Le croisement entre conditions sociales des habitants et qualité environnementale au sens large est plus récent en France que dans d'autres pays. Mais la question est désormais d'actualité. Ainsi, Eloi Laurent estime, dans *Social-écologie* (Flammarion, 2011), que « c'est bien à l'interface avec la question sociale que se joue désormais la question écologique ». Il y a urgence à penser leur articulation dans le long terme, à l'inverse de nos politiques court-termistes. Cet auteur met, avec Patricia Crifo, dans « Enjeux environnementaux et questions sociales. Pourquoi et comment lier justice sociale et écologie ? » (ministère de l'Écologie, du Développement durable

DOSSIER

Développement durable

et de l'Energie, 2013), l'accent sur l'accroissement des inégalités de revenus qui entrave la capacité d'action collective et peut contrevenir à la mise en place de politiques environnementales ambitieuses. Or l'évolution de l'environnement deviendra un facteur déterminant de la production de richesse. Inégalités sociales et inégalités environnementales étant liées, aucune solution durable ne pourra être mise en œuvre sans réduction de ces inégalités.

De plus en plus d'inégalités de santé

L'influence de la qualité de l'environnement physique, chimique, biologique sur la santé s'impose de plus en plus : l'air respiré, l'eau, le bruit influent de façon plus ou moins directe sur la santé.

L'avis propose de redonner la première place à la prévention dans une approche globale de la santé, définie selon l'OMS comme un état de complet bien-être physique, mental et social, ne consistant pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.

Cette approche est d'autant plus importante que la France est marquée par des inégalités sociales et territoriales de santé qui s'accroissent. 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 les facteurs de risque : exposition plus fréquente aux risques environnementaux toxiques en milieu professionnel, polluants de l'habitat, pollution urbaine, prévalence plus élevée des facteurs de risques comportementaux liés au mode de vie, moindre accès à un dépistage précoce, diagnostic plus tardif des pathologies graves.

L'augmentation des maladies non transmissibles : cancers, maladies cardiovasculaires, diabète, obésité, asthme, maladies chroniques

physiques et/ou psychologiques résulterait pour l'essentiel des conditions de vie. Or ces maladies pèsent de plus en plus lourd sur le système de santé. L'avis insiste sur la territorialisation de l'action publique en matière de lutte contre les inégalités environnementales de santé.

L'avis partage l'intérêt du concept d'exposome qui construit une vision globale et intégrée des expositions des populations aux agents chimiques, physiques et infectieux, de la période prénatale jusqu'au décès. Ce concept figure dans le Plan national santé environnement (PNSE) et doit conduire à agir sur les causes environnementales et sociales avérées ou potentielles des maladies non transmissibles, plutôt que sur les effets.

Des mesures pour l'ensemble des territoires

L'avis développe donc une série de propositions pour agir sur le champ de l'environnement modifiable, comme le définit l'OMS : la pollution de l'air, de l'eau, du sol avec des agents chimiques ou biologiques, l'environnement bâti, le bruit, les risques professionnels, les changements climatiques liés à l'activité humaine et à la dégradation des écosystèmes... L'avis propose de se concentrer sur les situations d'inégalités injustes qui 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 à des aménités, des niveaux de réponse ou des capacités adaptatives inégales aux effets sanitaires, du fait de la vulnérabilité des populations.

L'approche ne doit pas se limiter aux territoires urbains. Les atouts des territoires ruraux sont



© RÉMI JOUAN, LICENCE CC

Des mesures facilement mobilisables peuvent être prises pour concourir à l'amélioration de la qualité de vie urbaine : augmenter les surfaces de toits végétalisés, impulser la création de jardins familiaux, développer les jardins thérapeutiques...

l'accès aux aménités environnementales, la contribution économique et sociétale de ces territoires. L'avis souligne la nécessité, pour dynamiser les territoires ruraux, de favoriser l'accessibilité et la qualité des services publics et des services au public, en mutualisant des moyens. Il met l'accent sur les politiques de lutte contre la désertification médicale et l'amélioration de l'accès aux soins. En outre, l'accès au numérique constitue une autre des priorités de la lutte contre les inégalités en milieu rural.

Dans un monde qui continue de s'urbaniser, la priorité doit être de préserver et de réintroduire la nature en ville. Les documents d'urbanisme doivent donc être compatibles avec les schémas régionaux de cohérence écologique. Cette reconquête suppose une volonté de maîtrise foncière de la part des collectivités locales, dans un souci de solidarités territoriales et de mixité sociale. Sans dispositions particulières, les requalifications environnementales dans les centres-villes, la végétalisation des espaces urbains, la réalisation d'écoquartiers entraînent des phénomènes d'éviction. L'intervention des maires pourrait s'appuyer davantage qu'aujourd'hui sur le droit de préemption, pour requalifier des friches urbaines.



Sans attendre les résultats de ces politiques de moyen terme, l'avis propose des mesures facilement mobilisables pour concourir à l'amélioration de la qualité de vie urbaine : augmenter les surfaces de toits végétalisés, impulser la création de jardins familiaux, développer les jardins thérapeutiques dans les établissements hospitaliers et médicosociaux. Pour les Outre-mer, quatre focus sont faits dans l'avis concernant l'adaptation aux changements climatiques, la poursuite des plans chlordécone aux Antilles, l'effectivité du droit à l'eau et les inégalités d'exposition aux risques et nuisances résultant des déchets ménagers.

Des moyens pour créer de nouvelles dynamiques

Ayant ainsi identifié des urgences, l'avis propose trois séries de dispositions pour créer des dynamiques. L'avis demande une distinction entre les dépenses préventives et les dépenses de réparation et une lisibilité de la contribution des différents acteurs (ménages, entreprises, acteurs publics). Des études d'impact avant la prise de décision doivent permettre d'étudier éventuellement des mesures de compensation ou des dispositifs incitatifs. L'évolution de la fiscalité environnementale doit s'inscrire dans une

approche globale des dispositifs fiscaux, et, plus largement, des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, dans les dynamiques pour lutter contre les inégalités, l'avis met l'accent sur la participation des populations et la démocratie. La Charte de l'environnement, dans son article 7, prévoit 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. Le rôle des pouvoirs publics est important : ils doivent favoriser le débat public, la transversalité de la recherche et les échanges de connaissances.

Un point essentiel est le statut réel des lanceurs d'alerte et le suivi des signalements. En effet, 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 crée un droit d'alerte. Mais, concernant plus précisément le droit d'alerte dans l'entreprise, l'avis note un dissensus sur l'extension des compétences des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) aux questions environnementales. Le salarié est pourtant une sentinelle environnementale qui n'exercera un droit d'alerte que s'il est protégé d'un licenciement. La loi de 2013 ne permet pas une protection effective du salarié lanceur d'alerte environnementale.

Favoriser la participation aux politiques environnementales, c'est aussi faire des nouveaux agendas 21 de vrais projets de territoire, c'est donner du contenu au droit à la ville en développant la capacité d'action des populations, des citoyens à intervenir dans la réalisation des projets d'équipements urbains, dans les opérations de rénovation et de requalifications urbaines, dans la construction des écoquartiers. Enfin, lorsque la prévention

« Le Cese propose de se concentrer sur les situations d'inégalités injustes qui 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. »

s'avère insuffisante, la collectivité est fondée à engager des actions correctives. Celles-ci peuvent prendre la forme de dispositifs fiscaux, d'instruments de marché, d'actes de police administrative. Ils s'appuient sur différents principes, dont le principe pollueur-payeur.

Développer responsabilité et réparation

Concernant la réparation des dommages causés à l'environnement, l'avis acte un dissensus sur la consolidation d'un régime spécifique de réparation du préjudice écologique pur, c'est-à-dire un préjudice porté à l'environnement en tant que tel.

L'avis rappelle le principe de précaution qui doit conduire les pouvoirs publics 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 d'un dommage.

L'avis se conclut sur les problématiques environnementales et sociales des entreprises dans une économie mondialisée, avec l'importance de lutter contre toutes les formes de dumping et la nécessité d'inclure, dans les accords commerciaux, des clauses environnementales et sociales. Il appelle au développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) en visant, par exemple, le recours à des référentiels internationaux, des indicateurs optionnels pertinents selon les secteurs et l'inscription dans une stratégie de développement durable de l'entreprise.

Ainsi, les nombreuses questions que posent le développement humain, écologique et économique, l'organisation future des rapports sociaux, l'action publique ont été, dans le cadre de la production de cet avis, sources de débats, d'approches et de priorités différentes ; soit autant de reflets des interrogations et positions des composantes de la société civile. ●