

Élaboration de savoirs croisés sur les inégalités environnementales

Synthèse réalisée par Isabelle ROUSSEL

Introduction

La thématique adoptée est celle des inégalités environnementales ou écologiques puisque la terminologie n'est pas encore stabilisée même au sein des membres du séminaire. Pour les uns, l'écologie est plus englobante que l'environnement limité à des considérations naturelles voire au cadre de vie [Chaumel, 2008]. Pour les autres [Charles, 2007] « *Ce que recouvre la substitution d'écologie à environnement, c'est un manque à penser la notion d'environnement (...) L'originalité massive de l'environnement ne tient-elle pas au fait d'avoir posé ce rapport d'ensemble des individus les uns avec les autres, comme avec le monde naturel, sans hiérarchie ni distinction ?* ». Qu'elles soient environnementales ou écologiques, les inégalités dépassent largement le niveau des ressources naturelles pour interroger les processus et les dynamiques d'interactions entre les populations et le monde qui les entoure. L'inégalité environnementale peut être définie, de manière consensuelle, pour reprendre les catégories proposées par L. Laigle [2004] comme une inégalité d'exposition à des risques, pollutions et nuisances, et une inégalité d'accès à des aménités environnementales, en précisant que les aménités et nuisances sont relatives à des cultures et des groupes sociaux. Ces inégalités, mises en évidence, représentent des enjeux politiques à travers des injustices à corriger. De l'avis général, l'Europe, et la France en particulier, n'ont pas développé une démarche analogue à celle constatée aux USA à travers la notion « *d'environnementale justice* ». L'environnement, en France, n'est pas utilisé comme un levier de revendication pour réclamer davantage de justice. L'introduction en France de la notion d'inégalités environnementales met sur le devant de la scène des évidences massives qui n'avaient jamais été perçues comme insoutenables. Pourquoi ce déni ? Sans doute convient-il d'interroger le poids de la dimension sociale, l'ampleur de l'arrière-plan rationnel général qui en sous-tend la notion. Celui-ci tend de façon récurrente à occulter l'environnement, le plus souvent considéré comme une construction sociale, masquant sa réalité individuelle, sensible, pratique, événementielle de déficit, de rupture ou de carence du social face à une réalité inédite, comme a pu l'illustrer l'affaire de l'amiante, et de façon plus générale la montée en puissance des questions environnementales, à partir de préoccupations au départ mal cernées.

Nous examinerons les points suivants :

1. Le point de départ l'« *environmental justice* » américaine et ses soubassements culturels, philosophiques et sociaux.
2. Les inégalités environnementales : une évaluation difficile.
3. Les inégalités environnementales et les politiques publiques.
4. Les inégalités sociales ou inégalités environnementales, la difficile transposition de l'*Environmental Justice* en France.

1. Le point de départ l'« *environmental justice* » américaine et ses soubassements culturels, philosophiques et sociaux

La présentation de l'« *environmental justice* » américaine empruntée à C. Gorrha Gobin [Charles *et al.*, 2007] permet de replacer la notion d'inégalités environnementales dans le contexte philosophique, social et culturel américain, ce qui permet de souligner les caractéristiques de cette notion dont l'introduction en France est plus tardive.

1.1 Les fondements américains de la notion de justice environnementale

La Justice Environnementale qui émergea aux États-Unis à la fin des années 1970 et au début des années 1980 est une notion d'abord liée à un mouvement social luttant au niveau local pour la prise en compte des inégalités environnementales dans les décisions d'aménagement et, notamment, dans les choix d'implantation d'équipements polluants, avant de devenir un courant novateur au sein de la recherche en sciences sociales. Dans le contexte des dynamiques des minorités qui animent la société américaine, la Justice Environnementale se veut un mouvement social et populaire (*grassroots movement*) ancré aussi bien dans des préoccupations sociales que raciales et ethniques. La Justice Environnementale se fonde sur le constat d'inégalités très fortes marquant des individus ou des groupes face aux dégradations de l'environnement ; les membres de communautés ethniques (en particulier Noires) apparaissent davantage exposés que d'autres aux effets négatifs des pollutions de l'air ou de l'eau, imposant la prise en compte de ces inéga-

lités dans l'action publique. Le mouvement de la Justice Environnementale est donc né de l'initiative militante de populations noires et pauvres qui, de par leur lieu de résidence et du fait de leur faible poids politique, étaient exposées aux effets nocifs d'installations polluantes (décharge, usine, en particulier chimique, autoroute, etc.). Il s'inscrivait dans la continuité des luttes pour les droits civiques des années soixante et soixante-dix, remettant en cause l'idée selon laquelle les Blancs seraient les seuls défenseurs de la cause environnementale.

L'apparition et l'usage de l'expression Justice Environnementale revient à l'église protestante de la Caroline du Nord, *"The United Church of Christ"* et à son pasteur (Benjamin Chavis Jr.) qui ont orchestré la mobilisation contre la création d'un dépôt de déchets chimiques dans le comté de Warren, le comté le plus pauvre de l'État et, de plus, essentiellement habité par des Noirs. À la suite de cette action politique, le pasteur Chavis a mené une enquête au niveau national pour dénoncer le racisme environnemental à l'égard des Noirs et des minorités qui, plus que les autres, étaient directement concernés par les problèmes de pollution. L'étude a pris en compte trois variables, des données démographiques (le pourcentage de minorités), les revenus des ménages et les valeurs immobilières (montant des loyers) et a établi une corrélation entre la localisation d'équipements polluants et les quartiers habités par les minorités. Le premier rapport publié en 1987, sous le titre de *Toxic Waste and Race in the United States*, a déclenché un début de prise de conscience par l'opinion publique des inégalités écologiques. Quelques années plus tard, un sociologue de l'Université de Californie, Riverside, Robert Bullard, renforça l'hypothèse de racisme environnemental lors d'une enquête menée à Houston. La population afro-américaine ne représentait que 28 % de la population totale mais six des huit incinérateurs et quinze des dix-sept décharges publiques de déchets étaient localisés dans des quartiers essentiellement noirs*. L'ensemble de ces travaux a facilité l'émergence de la question de la justice environnementale sur la scène publique et politique. Le président Clinton a ainsi signé le 11 février 1994 une circulaire exigeant des Agences fédérales qu'elles incluent la notion de Justice Environnementale dans leurs missions et leur a demandé de travailler avec le « Bureau de l'équité environnementale » et avec l'*Environmental Protection Agency*, EPA, l'Agence fédérale américaine qui coordonne la surveillance et la recherche en matière d'environnement aux États-Unis**.

1.2 L'intérêt de cette notion

L'intérêt de la notion de la Justice environnementale est double : elle a mis en évidence le fait que les Noirs et les minorités se préoccupaient autant que les Blancs de la qualité de l'environnement naturel et qu'ils s'estimaient victimes du syndrome NIMBY (*Not In My Backyard*)***. Le mouvement de la Justice Environnementale s'est constitué comme un mouvement *bottom up*, légitimant dans la sphère politique la participation des riverains. Dans cette perspective, il revient aux autorités publiques et aux promoteurs (*shareholders*) de la construction d'un équipement (portant atteinte à la qualité environnementale) d'informer les habitants (*stakeholders*).

Le principe de la compensation à l'égard des personnes directement touchées par les effets polluant d'un équipement peut se traduire par un financement versé à la municipalité en vue de la création de nouveaux équipements sociaux et culturels ou encore d'un allègement des taxes locales. Ce financement peut résulter soit d'une hausse des taxes locales dans les communes bénéficiant de l'équipement (sans en supporter les effets négatifs), soit d'une augmentation du coût de vente d'un service rendu par le maître d'ouvrage. Dans les deux cas, la compensation se conçoit comme une internalisation des coûts externes, un moyen qui, à long terme, oblige les acteurs en présence à prendre en considération de façon croissante la question environnementale dans leurs choix d'aménagement [Gobert, 2008]. Cette notion de compensation s'applique, en France, par l'intermédiaire de la taxe professionnelle qui demanderait à être repensée en raison de la mutation des pollutions et nuisances qui dépassent largement le cadre des pollutions industrielles historiques, comme le montre l'exemple de la commune de Champlan [I. Roussel, 2008].

La Justice Environnementale est une notion dont la genèse est indissociable de l'engagement de chercheurs-activistes soucieux de dénoncer le racisme environnemental à l'égard des Noirs et des minorités****. Elle démontre le souci de prendre en compte les inégalités environnementales dans la sphère publique ainsi que l'ambition de répondre directement au phénomène NIMBY. Cette question interroge directement une démarche pluridisciplinaire et multiscalaire soulignée par D. Payne-Sturges [2006] : *"Such an approach must be community based and would benefit from an interdisciplinary perspective ; multiple stakeholder input and strong cooperation and collaboration between agencies at the federal state, and local levels"*.

* Robert D. Bullard, *Dumping in Dixie : Race, Class and Environmental Quality*, Boulder, Co., Westview press, 1990. Cf. également l'ouvrage collectif *Confronting Environmental Racism : Voices from the Grassroots*, Boston, Mass., South End press, 1993. Ses plus récentes publications, dont *"Environmental Justice in the 21st century"*, se trouvent sur le site : www.ejrc.cau.edu/ejinthe21century.htm

** Le texte de l'Executive Order n° 12898 signé par B. Clinton le 11 février 1994 et intitulé *Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations* se trouve sur le site de l'EJRC de R.-D. Bullard.

*** Le syndrome NIMBY a fait l'objet de nombreuses publications. Pour une synthèse en français, consulter la revue 2001 Plus (revue du ministère de l'Équipement, Drast), n° 27, 1993. Il s'agit de la traduction de l'article de M. Dear, « Comprendre et surmonter le syndrome NIMBY », *Journal of American Planning Association* 1992, 58, 3.

**** Un numéro entier de la revue *Urban Geography* (vol. 17, 5, 1996) est ainsi consacré au racisme environnemental. Voir notamment l'article de Laura Pulido, Steve Sidawi et Robert O. Vos, *"An Archeology of Environmental Racism in Los Angeles"*, pp. 419-39.

Cette notion est-elle transposable en Europe et plus précisément en France ? Les approches présentées de la notion d'inégalités en fonction de l'exposition individuelle et territoriale et de la question du logement, soulignent les difficultés rencontrées en France pour donner un fondement objectif solide à une véritable justice environnementale. Ces approches, déjà énoncées par Lydie Laigle*, permettent de poser un certain nombre de questions avant même d'examiner la notion de justice à laquelle se réfèrent les politiques mises en œuvre dans ces domaines. Il faut d'ailleurs souligner que l'expression française se limite au constat, souvent ponctuel, d'inégalités sans que l'on dispose d'un quelconque socle juridique ou normatif. Mais sur quelles bases peut-on effectuer ce constat compte tenu de la faible résonance de cette notion dans ce pays où l'État a l'égalité pour devise et un fort pouvoir sur les questions environnementales ? L'investigation sur les inégalités environnementales présentée dans cette

recherche met en évidence des difficultés et les obstacles rencontrés dans l'évaluation même de cette notion.

2. Les inégalités environnementales : une évaluation difficile

En France, c'est dans une certaine mesure par l'intermédiaire des questions d'inégalités de santé, un domaine longtemps négligé voire ignoré, que la notion d'inégalités environnementales prend pied à travers l'appréhension des experts et d'un petit nombre de chercheurs. L'épidémiologie est un outil précieux en la matière mais elle ne dispense pas d'investigations plus territorialisées. Les cartographies effectuées, de plus en plus souvent, par les ORS** mettent en évidence des inégalités territoriales et sociales flagrantes dont la composante environnementale est difficile à déterminer.

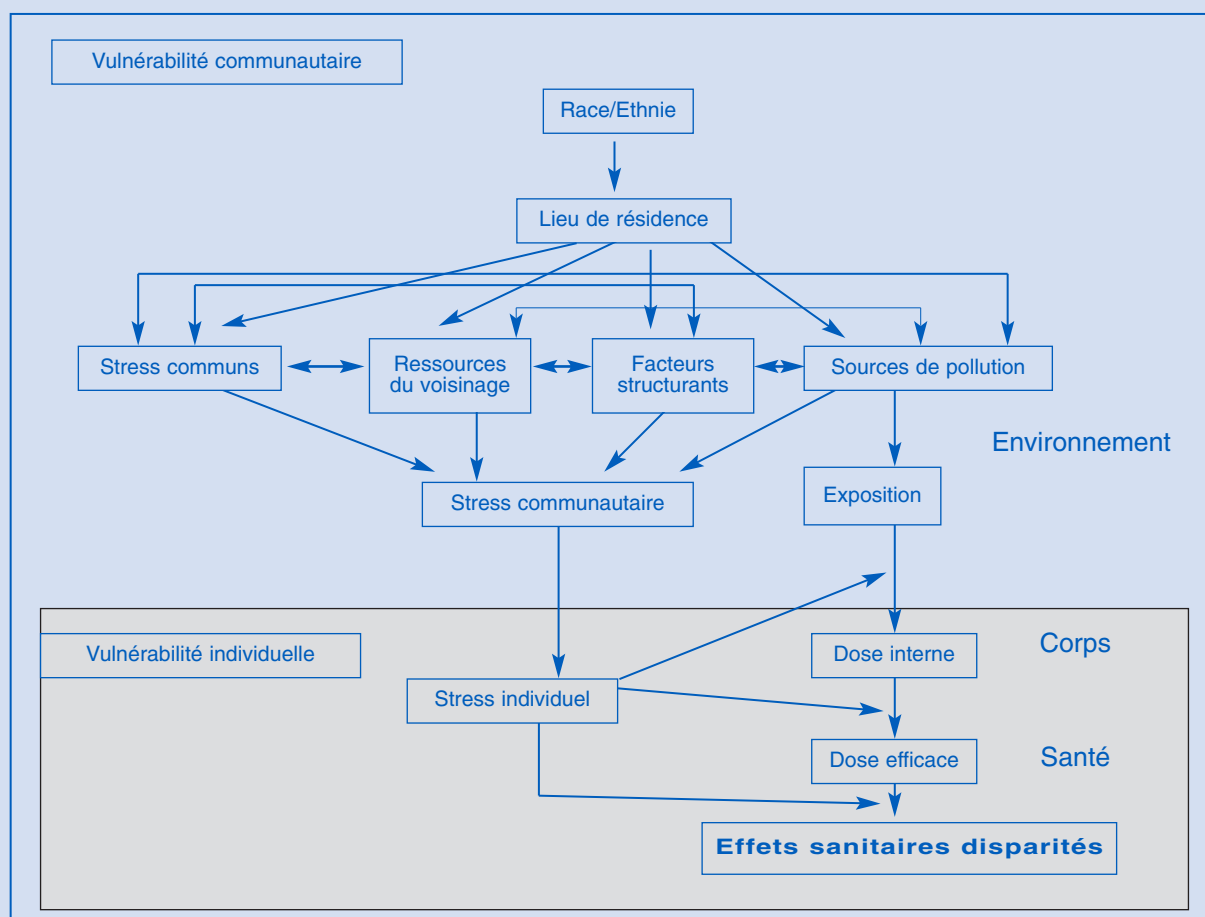


Figure 1.
Les facteurs de disparités en santé environnementale [d'après D. Payne-Sturge, 2006].

* L. Laigle [2005], *Inégalités et développement urbain*, Programme Politiques territoriales et développement durable, rapport de recherche pour le PUCA – METATM.

** Observatoires Régionaux de la Santé.

Un travail de terrain, mené dans la région Nord/Pas-de-Calais, focalisé sur des « points noirs » avait pour ambition de relier les facteurs de handicap d'origine environnementale (bruit, risques technologiques, pollution de l'air) aux déterminants plus sociaux puisque ces zones, affectées par un environnement dégradé, sont souvent stigmatisées. Or, à l'échelle locale, la définition précise d'indicateurs permettant de distinguer des inégalités territoriales présente de nombreuses difficultés, déjà soulignées par L. Laigle [2005] et G. Faburel [2008], quand il s'agit de croiser différents paramètres statistiques relevant à la fois du champ social et du champ environnemental.

Les exemples retenus concernent essentiellement la pollution atmosphérique particulièrement difficile à saisir à travers une approche territoriale et sectorielle puisqu'elle échappe, par sa complexité et sa fluidité, à toutes les logiques institutionnelles établies. Cette démarche évaluative rejoint celle entreprise aux USA pour déterminer des politiques sur des bases plus précises. Aux USA, des tentatives ont lieu également pour quantifier les différents paramètres indiqués sur la Figure 1 qui croisent, non sans difficultés, les indicateurs sociaux avec des paramètres environnementaux selon des dispositifs multicritères. [D. Payne-Sturge, 2006]. Les critères ethniques sont signifiants et utilisés dans ce pays. Par exemple, le taux de mortalité pour l'asthme est plus élevé chez les noirs. Cependant les auteurs avouent également rencontrer de grosses difficultés pour construire un indicateur, intégrant différentes échelles spatiales d'analyse et permettant de mieux cibler des politiques de lutte contre les disparités. L'épidémiologie, à l'heure actuelle, ne se limite plus à la recherche de déterminants biosanitaires des pathologies observées, elle inclut, de plus en plus des facteurs sociaux qui ne dispensent pas d'une démarche plus territorialisée.

2.1 Les données de l'épidémiologie à travers l'exemple de la pollution atmosphérique

Classiquement, les déterminants de santé sont affectés selon trois catégories de facteurs : génétiques, comportementaux et environnementaux. L'hétérogénéité des facteurs génétiques introduit nécessairement des inégalités de santé au niveau individuel. Les progrès récents de l'épidémiologie, passée « de la loupe de Sherlock Homes au microcosme électronique » [Dab, 2001] ont mis en évidence l'impact de l'environnement sur la santé. Cependant cette « épidémiologie environnementale » s'est développée indépendamment des aspects sociaux. Actuellement, émerge une « épidémiologie sociale »

qui met l'accent sur les déterminants sociaux de santé mais les approches croisant le domaine social avec les questions environnementales restent encore très timides comme le montre la lente construction de la notion de « santé environnementale » [Étude de L. Charles*]. Le croisement entre les données socio-économiques, les données environnementales et les aspects sanitaires pose des problèmes méthodologiques.

2.1.1 Les résultats de l'épidémiologie environnementale

L'épidémiologie permet de déceler et quantifier quels sont les liens entre l'exposition à une source de pollution et l'occurrence de pathologies ou de modifications biologiques. Elle permet de mettre en lumière les risques sanitaires encourus par des individus ou des populations voire des territoires.

Le problème de la pollution atmosphérique urbaine est certainement, parmi les enjeux de santé-environnement, celui pour lequel les démarches de détection, de surveillance épidémiologique et d'évaluation des risques sanitaires sont les plus abouties. Ainsi l'enquête PSAS-9 de l'INVS** annonce-t-elle, par exemple, que dans neuf villes françaises, près de 3 000 décès sont anticipés chaque année selon un lien à court terme lorsque les indicateurs de la pollution atmosphérique (particules, NO₂, O₃) sont supérieurs à 10 µg/m³, et que plus de 360 d'entre eux pourraient être évités si le niveau moyen de pollution était réduit de 10 %***. Ces études, qui portent sur des échantillons de population très importants, mettent en évidence l'influence des niveaux d'exposition estimés à partir de la pollution de fond ambiante. Cependant, en termes d'inégalités, ces études sont insuffisantes car leurs résultats concernent des millions d'individus et elles ne prennent pas en compte l'extraordinaire diversité des expositions individuelles, reflet de l'activité de chaque individu. [Festy, 2001].

Les inégalités entre les citadins et les ruraux se conjuguent avec l'identification d'autres risques liés à la proximité d'une source de pollution.

2.1.2 L'évaluation, plus récente, des risques sanitaires en fonction de l'exposition à des sources précises

Par exemple, l'étude effectuée par l'INVS sur l'impact des incinérateurs sur la santé des riverains**** présente des résultats sans équivoques mais qui ne sont plus d'actualité puisque les rejets issus des incinérateurs, très contrôlés, se sont améliorés.

* « Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ? », sous la direction de L. Charles dans le cadre du programme Primequal/Predit.

** INVS : Institut National de Veille Sanitaire.

*** Sylvie Cassadou et al. « Surveillance des effets de la pollution atmosphérique en milieu urbain sur la santé : le programme français PSAS-9 », Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, Vol. 4, n° 1, mai 2003.

**** InVS, Incidence des cancers à proximité des usines d'incinération d'ordures ménagères. Exposition aux incinérateurs pendant les années 1970-1980, résultats définitifs, mars 2008. www.invs.sante.fr/publications/2008/plaquette_resultats_uiom/plaquette_resultats_uiom.pdf

D'autres études permettent de montrer l'excès de risque encouru par les riverains d'une infrastructure routière. Une relation significative est mise en évidence entre les décès par leucémie et le niveau d'exposition au NO₂ à Taïwan [Weng, 2008]. Des études suisses confirment que le fait d'habiter près des grands axes de circulation automobile expose à des effets respiratoires délétères, notamment à la survenue de symptômes associés à l'asthme et à la bronchite. [Bayer-Oglesby, 2006]. D'autres investigations permettent d'affiner l'évaluation du risque encouru par un type de population, le plus souvent les enfants. Une étude britannique* a identifié un lien entre des hospitalisations d'enfant pour asthme et leur résidence à proximité d'une route caractérisée par un trafic élevé. D'autres montrent une relation entre le trafic routier et l'augmentation du risque de leucémie chez l'enfant.

Les expositions professionnelles contribuent à accentuer les inégalités sanitaires. Les études [Hemstrom, 2005] montrent que, pour les hommes, 25 % des inégalités de santé liées au revenu seraient expliquées par l'environnement de travail. [Leclerc, 2008].

Les effets sanitaires de la pollution à l'intérieur des logements ont été mis en évidence par l'étude LARES** (*Large Analysis and Review of European housing and health Status*) conduite en 2002-2003 sur huit villes européennes***. Cette étude, coordonnée par le centre européen de l'OMS, avait pour objectif de mieux connaître l'impact des conditions de logement sur la santé dans le cadre de la préparation de la 4^e conférence sur la santé environnementale tenue en Hongrie en juin 2004. En particulier, la présence de moisissures constitue un facteur de risque pour le développement de pathologies respiratoires. Cette étude a permis d'établir des corrélations entre certaines caractéristiques du logement (ventilation, humidité, présence de moisissures) et l'occurrence de symptômes non spécifiques tels que maux de tête, irritation des yeux ou des muqueuses... L'influence des classes sociales et de la qualité du logement sur les pathologies observées a été mise en évidence. Ce sont aussi des indications de ce type que doit fournir l'exploitation, en cours, de la base de données issue de la campagne d'investigation effectuée sur 560 logements en France par l'OQAI (Observatoire de la qualité de l'air intérieur). Pourtant, selon A. Leclerc [Leclerc, 2008] : « *Alors qu'au XIX^e siècle, l'habitat et les conditions d'habitation étaient considérés comme*

un des éléments majeurs des différences d'état de santé entre groupes sociaux, au XX^e siècle, la littérature sur ce sujet est relativement marginale dans le débat sur les inégalités sociales de santé. Elle est pauvre tant en ce qui concerne les éléments explicatifs que les interventions »...

Ces études, en quantifiant la relation entre la pollution atmosphérique et la santé contribuent, avec l'approche toxicologique, à la détermination de « normes » qui font l'objet, ensuite, d'un véritable consensus politique. Cependant, l'efficacité du mode de gestion par les normes est remise en cause aujourd'hui en raison de la nocivité et de la pluralité des faibles doses rencontrées dans l'environnement actuel.

2.1.3 Les apports de l'épidémiologie sociale

Les données démographiques mettent en évidence des disparités sanitaires d'origine sociale qui sont d'ailleurs de mieux en mieux étudiées [Fassin, 2000 ; Leclerc, 2008] : dans le Nord/Pas-de-Calais, le taux de décès avant 65 ans est de moitié supérieur à celui des régions Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes ; l'espérance de vie des hommes y est de 5 ans inférieure à celle constatée en Ile-de-France. L'espérance de vie à la naissance diffère de dix ans entre les zones d'emploi du nord et du sud de la France. De manière générale, à 35 ans les ingénieurs ont une espérance de vie de 9 ans supérieure à celle des manœuvres. Les recherches récentes liées au développement de l'épidémiologie sociale**** permettent d'affiner ces observations et de relier les inégalités sanitaires observées aux caractéristiques socio-économiques des populations. Par exemple, en 2001, le taux de prévalence de la tuberculose était dans la capitale de 5 460/100 000 chez les SDF contre une moyenne parisienne de 49/100 000 et une moyenne nationale de 10/100 000. L'épidémiologie sociale, nécessairement pluridisciplinaire, pose des problèmes méthodologiques puisqu'il est difficile de considérer les questions sociales comme des déterminants de la santé au même titre que des données biomédicales. V. Kasl [2002], relève un certain nombre de précautions méthodologiques nécessaires. Pourtant, de plus en plus d'épidémiologistes se risquent à ce type d'exercice [Leclerc, 2008 ; Payne-Sturges, 2006...]. En Suède, à Malmö, l'environnement socio-économique du voisinage est présenté comme un bon prédicteur du niveau d'exposition des enfants au NO₂. [Chaix B, 2006].

* Edwards J, Walters S, Griffith R-K. Hospital admissions for asthma in preschool children: relationship to major roads in Birmingham, United Kingdom. Arch. Environ. Health 1994 ; 49 : 223-7.

** Véronique Ezratty (service des études médicales d'EDF et de GDF) a présenté au cours d'un des séminaires organisé dans le cadre du programme un volet de cette étude intitulé : "Residential energy systems: links with socioeconomic status and health in the LARES study" relative aux pratiques des ménages en matière d'énergie et d'usages de l'énergie, mettant l'accent sur les populations qui n'ont pas accès à l'énergie et donc au chauffage.

*** Angers (France), Bonn (Germany), Budapest (Hungary), Bratislava (Slovakia), Ferreira do Alentejo (Portugal), Forlì (Italy), Geneva (Switzerland) and Vilnius (Lithuania) (Bonney et al., 2003).

**** Colloques organisés par l'AELF (Association des épidémiologistes de langue française) sur les inégalités de santé et l'épidémiologie sociale.

Cependant ces indications sociales sont à analyser avec nuance dans la mesure où elles ne doivent pas être considérées comme des déterminants puisque l'environnement peut créer des dynamiques qui viennent nuancer voire contredire le déterminisme social. Les variables sociales, telles que le revenu, le niveau culturel sont très difficiles à quantifier même à travers des indices plus élaborés comme celui de la pauvreté mais, surtout, il est contestable de réduire un individu ou un groupe d'individus à un paramètre stigmatisant au mépris d'une dynamique ou d'une résilience toujours possible. De nombreuses publications ont montré une association entre un faible niveau d'intégration sociale et une fréquence accrue des comportements de santé à risque (tabagisme, alcoolisme, troubles du comportement alimentaire, sédentarité, etc.) [Seeman, 1996 ; Jusot, 2003]. D'autres ont observé de fortes associations entre l'importance du réseau social d'un individu et l'incidence des accidents vasculaires cérébraux et de leur mortalité spécifique. L'intégration sociale, les réseaux, la maîtrise de soi ne sont-ils pas des facteurs essentiels de l'environnement qui agit bien au-delà des paramètres classiquement admis comme façonnant l'environnement à savoir les pollutions, les nuisances ou les paysages dont l'influence est quantifiée par l'épidémiologie environnementale ? Le caractère statique et donc réducteur de certains indicateurs est encore plus tangible pour des données territorialisées (cf. ci-dessous).

En outre, ces investigations posent la question des inégalités individuelles ou collectives, ce qui renvoie à la définition de l'environnement qui est dépendant de chaque individu lequel est lui-même dépendant d'un environnement collectif. Les récentes études multiniveaux montrent [Leclerc, 2008] que « *des effets compositionnels et contextuels participent au développement des inégalités sociales de santé au niveau des quartiers* ». Donc, les cartographies, en dépit de leur caractère parfois simplificateur, mettent en lumière des facteurs environnementaux, souvent régis par des normes, qui permettent de dépasser le niveau de l'individu et d'estimer la vulnérabilité des territoires face au risque en fonction de normes établies.

2.2 Les cartes et la mise en évidence des inégalités territoriales

La généralisation des outils cartographiques [Salem, 1999, 2006], en particulier ceux utilisés par les ORS, ont permis de constater l'existence d'inégalités territorialisées tout à fait évidentes mais peu mises en avant [Fassin, 2000]. Le rapport Ritter* a montré combien les inégalités sont à la fois géographiques et sociales. Peut-on, pour autant, évoquer des inégalités environnementales ? Il s'agit de la représentation de zones fortement exposées à différentes pollutions car souvent situées dans le voisinage

de sites industriels ou d'autres sources polluantes. À l'heure actuelle, la proximité d'infrastructures routières et/ou aéroportuaires définit de nouvelles inégalités territoriales. L'atlas des zones urbaines sensibles, en soulignant le lien existant entre ces zones et des indicateurs environnementaux dégradés, conforte l'idée d'un « marquage » territorial environnemental.

2.2.1 Le lien entre la présence de populations défavorisées et la localisation des sites industriels les plus dangereux et les plus polluants

Il commence à être quantifié à un moment où ces sites deviennent de moins en moins nombreux et de plus en plus sûrs. Les territoires situés autour des usines portent les stigmates des impacts de ces activités. À l'heure actuelle, les émissions industrielles ont beaucoup diminué et les risques technologiques sont mieux maîtrisés. En Angleterre, une recherche effectuée par « Les amis de la terre », a mis en évidence la présence de 662 installations classées dans les territoires habités par des populations ayant un revenu inférieur à 15 000 £ par an. Seules cinq usines de ce type sont dénombrées dans des territoires dont les habitants ont plus de 30 000 £ de revenus par an. À Londres, 90 % de ces usines sont installées dans des zones dans lesquelles le revenu moyen par habitant est faible [Foe, 1999].

L'émergence d'une prise de conscience relative à des inégalités environnementales, alors qu'elles étaient sûrement plus criantes au siècle passé, s'explique d'ailleurs en partie par les politiques de santé et la médecine du travail, transformée récemment en santé au travail, qui jouent un rôle important dans la dénonciation des nuisances toxiques. Les affaires récentes de l'amiante, des dioxines ou du benzène en fournissent un exemple. D'autre part, les élus des communes défavorisées ont longtemps considéré les installations polluantes comme des sources importantes de revenus (taxe professionnelle) et d'emplois, qu'ils n'avaient pas les moyens de refuser, d'autant que les syndicats, les partis, les résidents ne s'y opposaient pas ouvertement non plus. La ligne de partage entre les intérêts de l'habitant et ceux du salarié passe au sein même des individus. L'environnement a souvent été le prix à payer pour le maintien de l'emploi. À l'heure actuelle, l'emploi joue un autre effet modulateur, car les emplois industriels titulaires sont plus stables et bien mieux payés (pour l'instant !). Ce consensus est cependant fragilisé par les demandes de qualité de vie, de nature, de santé, dans un contexte d'urbanisation et de métropolisation avancé et de poussée de la conscience environnementale. Les procédures en cours d'application sur la maîtrise des risques industriels (les plans de prévention des risques industriels, PPRI et PPRT) comportent un volet territorial permettant des compensations

* P. Ritter, Rapport sur la création des Agences régionales de santé (ARS), Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, janvier 2008. http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/ARS_-_Rapport_Ritter-2.pdf

foncières pour les populations les plus touchées vulnérables aux dangers technologiques. La lourdeur administrative de ces procédures montre à l'évidence combien la question des compensations est encore très éloignée des mentalités françaises qui admettent difficilement les nécessaires solidarités territoriales quand il s'agit de trouver des alternatives aux nuisances induites au nom de l'intérêt général. Les investigations effectuées sur la commune de Champlan devraient aller dans ce sens [Roussel, 2008]. Les ségrégations dénoncées à travers le processus de périurbanisation devraient susciter des réflexions de ce type.

2.2.2 D'autres inégalités territoriales émergent

Le poids des préoccupations autour des « banlieues » a permis la création en France d'un observatoire de ces zones sensibles. La réalisation d'un Atlas des Zones Urbaines Sensibles [DIV*, 2004] montre combien un certain nombre de nuisances sont plus fortement ressenties par les populations habitant les ZUS : « *Près de 42 % des communes ayant une ZUS sont exposées au risque industriel contre 21 % pour les autres... Quel que soit le risque industriel ou technologique considéré, les communes comportant des ZUS sont plus exposées que les autres communes de leur unité urbaine. L'écart le plus important concerne les risques industriels stricto sensu. On peut faire plusieurs hypothèses pour expliquer ces chiffres : la proximité de l'habitat ouvrier et des usines, sources de risques pour les ZUS situées dans des zones industrielles très anciennes (Nord, Lorraine...), le moindre coût du foncier dans les zones exposées aux nuisances ou aux risques liés à la présence d'industries* ». Ces mêmes constatations peuvent se faire pour le bruit ou pour l'obésité des enfants. Quand les données existent, elles corroborent la même hypothèse en faveur du cumul des handicaps par certains territoires.

Une dynamique est en train de se créer autour des zones aéroportuaires. Quelques nuisances mobilisent les habitants qui ont du mal à justifier leurs revendications en l'absence de données quantifiées inexistantes, ce qui permet de disqualifier rapidement ces mouvements en les assimilant au syndrome « NIMBY ».

Cependant, la recherche de paramètres précis permettant d'aller au-delà des données indicatives fournies par une carte ou un atlas, se heurte à de nombreuses difficultés pour se situer au-delà de l'échelle individuelle qui multiplie les inégalités d'origines variées. Les cartes mettent en lumière quelques grandes tendances territoriales tout en soulevant des questions difficiles auxquelles le territoire n'offre pas de réponse. Pourquoi certains cantons

ruraux agricoles, avec une proportion élevée de personnes âgées et de population défavorisée, éloignés des centres hospitaliers, témoignent-ils de populations en bonne santé ? Pourquoi dans les villes centres, où sont concentrés beaucoup d'équipements de santé, observe-t-on une surmortalité prématurée ? Est-ce en raison des seuls comportements individuels ? Où existe-t-il des obstacles à l'accès à la prévention et aux soins ? Pourquoi les caractéristiques de santé des zones urbaines sont-elles homogènes sur tout le territoire, alors qu'il existe des contrastes très marqués entre zones rurales ?**

Ces interrogations posent les limites d'une investigation territoriale. L'investigation effectuée sur deux zones de l'agglomération lilloise retenues par la politique de la ville et considérées comme stigmatisées, illustre la difficile quête des indicateurs environnementaux quand il s'agit de les croiser avec des paramètres sociaux.

2.3 La recherche d'indicateurs territorialisés d'inégalités environnementales : une quête difficile

Comme les analyses de G. Faburel [2008] l'ont montré, quand on descend à une échelle plus fine, au niveau de l'IRIS*** par exemple, les grandes tendances apparaissent moins nettement, de nombreuses hétérogénéités persistent qui rejoignent la diversité des situations individuelles. Paradoxalement, ces disparités massives qui s'étendent sur des zones qui échappent à la territorialisation administrative sont peu quantifiées et n'apparaissent pas comme des priorités pour l'action. Cet effacement est d'autant plus fort que les analyses fines, descendant jusqu'à l'échelle individuelle, présentent des résultats beaucoup moins tranchés puisque les caractéristiques et la dynamique des individus représentent un élément majeur de différenciation. L'environnement construit par les expériences sensibles des populations échapperait-il à la « mathématique » administrative ou bien celle-ci doit-elle rester à sa juste place, indispensable et insuffisante sans surplomber l'ensemble de la mécanique décisionnelle ?

À partir des investigations effectuées sur deux quartiers de l'agglomération lilloise, (zone de l'Union, Figure 2, et quartier de la Bourgogne à Tourcoing) il apparaît comme très difficile de fournir des indicateurs précis sur les inégalités, même si des déficiences sociales et environnementales sont frappantes (Tableau 1). Ces quartiers ont été choisis pour leur appartenance à la politique de la ville et pour leur image tout à fait dégradée que traduit la valeur négative de nombreux indicateurs médico-sociaux disponibles.

* Délégation Interministérielle à la Ville.

** FNORS 2004 Les inégalités cantonales de santé. http://www.sante.gouv.fr/hm/dossiers/inegalites_cantonales/inegalcanto-plaq.pdf

*** IRIS : Ilots Regroupés pour l'Information Statistique INSEE.

Tableau 1.
Les caractéristiques de la population de La Bourgogne.

	Population de La Bourgogne (%)	Population de Tourcoing 1999 (%)	Population nationale 1999 (%)
Population active au chômage	31	21,6	12,9
Population étrangère	23	9,2	5,5
Composition ouvriers et employés	85	72,9	57
Population de moins de 25 ans	50	31,2	24,8



Figure 2.
La zone de l'union installée sur une friche industrielle.
[M. Sourice, 2006].

Le découpage en IRIS, unité statistique plus fine que le quartier, complexifie les résultats puisque leurs caractéristiques sont très hétérogènes et peuvent être en décalage par rapport au profil général du quartier. Même à l'intérieur de ces unités statistiques élémentaires des disparités subsistent en fonction de conditions locales voire individuelles. Les statistiques, issues pour la plupart du recensement de 1999, ne peuvent pas rendre compte du dynamisme et de l'évolution de ces quartiers. Ainsi la zone de l'Union constitue dorénavant une sorte de "no man's land" : départs, démolitions et expropriations ont peu à peu vidé les rues de leurs habitants. Cette mutation a précédé celle qui donnera naissance au Pôle d'excellence métropolitain. Ces investigations sur les inégalités territoriales présentent bien des limites quand il s'agit de les quantifier avec précision, les dynamiques inégalitaires territoriales échappant à la plupart des indicateurs disponibles.

Les indicateurs environnementaux étudiés dressent une image contrastée du quartier de La Bourgogne ainsi qu'une vision peu flatteuse mais en pleine évolution du site de l'Union. Les paramètres fondamentaux concernant l'air et l'eau ne peuvent se décliner à l'échelle du quartier. À l'inverse, les indications sanitaires nécessitent de descendre pratiquement au niveau individuel. La qualité du logement et des services peut être appréhendée mais de manière très approximative, dans une approche qui relève plus de celle du cadre de vie que de l'environnement

construit individuellement ou collectivement. En effet, les appréciations environnementales, beaucoup plus qualitatives, ne sont pas formulées selon la même échelle spatiale que celle des données sociales, ce qui complique la construction d'indicateurs.

Les recherches effectuées au sein de la Communauté Urbaine de Lille rejoignent ainsi les conclusions tirées d'un travail mené par G. Faburel sur les communes franciliennes [Faburel, 2008]. À Strasbourg [D. Bard, 2008], dans le cadre d'un SIG*, des essais de croisement entre la localisation des asthmatiques et des indicateurs socio-économiques ont été effectués. Les résultats obtenus mettent également en lumière des difficultés méthodologiques et le caractère décevant des conclusions. De plus en plus, la relation entre environnement dégradé et personnes défavorisées est établie, mais les aspects sanitaires sont encore peu documentés. On observe des liens entre la santé et les conditions sociales mais la relation avec les données de l'environnement n'est pas toujours très clairement mise en évidence. La notion d'exposition représente le maillon faible de l'ensemble de ces investigations en raison de la très forte hétérogénéité de l'exposition individuelle et, donc, des difficultés rencontrées pour constituer des "clusters" homogènes. [Ambroise, 2005].

Ces investigations territoriales simplifient la complexité de la réalité.

2.4 Les inégalités territoriales recouvrent une réalité complexe

Outre les difficultés inhérentes à toute représentation cartographique, ces investigations territoriales se heurtent à deux difficultés majeures : celle, épistémologique qui se traduit par l'absence de données situées à l'interface entre les phénomènes physiques et sociaux et celle liée au caractère nécessairement statique d'une représentation territoriale.

2.4.1 Les difficultés liées à toute représentation cartographique

Les cartes produites présentent les limites liées à ce type d'outil [Roussel, 2007]. La spatialisation des données issues des mesures environnementales pose un certain nombre de questions méthodologiques qui confèrent aux cartes réalisées de nombreuses incertitudes en dépit du caractère souvent

* Système d'Information Géographique.

esthétique des documents élaborés avec de belles plages de couleur [Scarwell, 2008]. Cette cartographie n'est pas sans danger car elle risque de stigmatiser des territoires alors que ceux-ci sont rarement homogènes et que les résultats peuvent faire peser sur les habitants une chape de plomb victimaire étouffant leur dynamique.

La cartographie de paramètres environnementaux, lorsqu'ils ne sont pas croisés avec des données sanitaires et sociales, reste insuffisante au regard des inégalités environnementales, même si elle constitue un outil précieux à l'intention des décideurs. L'approche spatiale, illustrée par la cartographie des niveaux de pollution est ambiguë et soulève de nombreuses et délicates questions qu'illustrent divers travaux réalisés par AIRPARIF*, comme par exemple à propos de l'échangeur de Bagnolet. La mise à disposition d'investigations effectuées sur les niveaux de pollution induit des questionnements très larges et peu cadrés. Le surcroît de pollution mesuré et cartographié interroge quant à la possibilité d'en déduire l'exposition potentielle des habitants. Celle-ci est obtenue en croisant les niveaux de pollution cartographiés avec la cartographie de la répartition spatiale présumée des habitants. Le résultat présenté par AIRPARIF (Figure 3) montre le nombre d'individus concernés par des niveaux de pollution relativement élevés.

Ce mode d'évaluation des inégalités potentielles est insuffisant. En effet, l'exposition réelle des indivi-

us peut se montrer très différente en fonction du temps passé dans la zone représentée et de la position ou d'autres caractéristiques des logements occupés par les résidents quand ils se trouvent dans la zone. D'ailleurs les niveaux de NO_2 pris en compte sont ceux qui caractérisent le « bruit de fond urbain » et non pas l'hétérogénéité des sources et des émissions de polluants. Entre la population recensée sur un territoire donné et la population exposée, il peut exister une forte différence en raison des mouvements pendulaires et des déplacements entre le domicile et le travail. D'autre part, entre les mesures réalisées et l'évaluation d'un risque sanitaire, des éléments de connaissance manquent. Ces indications ne caractérisent pas une inégalité sanitaire, même potentielle. Cet exemple montre combien un outil nécessaire et pertinent pour appuyer les politiques publiques est insuffisant pour évaluer les inégalités liées à la pollution de l'air. Cette insuffisance provient, en grande partie, de la difficulté rencontrée quand il s'agit de croiser des données hétérogènes : niveaux de pollution, données populationnelles et indicateurs sanitaires. Or, cet obstacle relève de considérations épistémologiques.

2.4.2 Les difficultés épistémologiques

Les questions environnementales sont plurifactorielles et nécessitent, pour être appréhendées, d'avoir recours à des données variées. Or, la multiplicité des organismes collecteurs d'informations statistiques, le

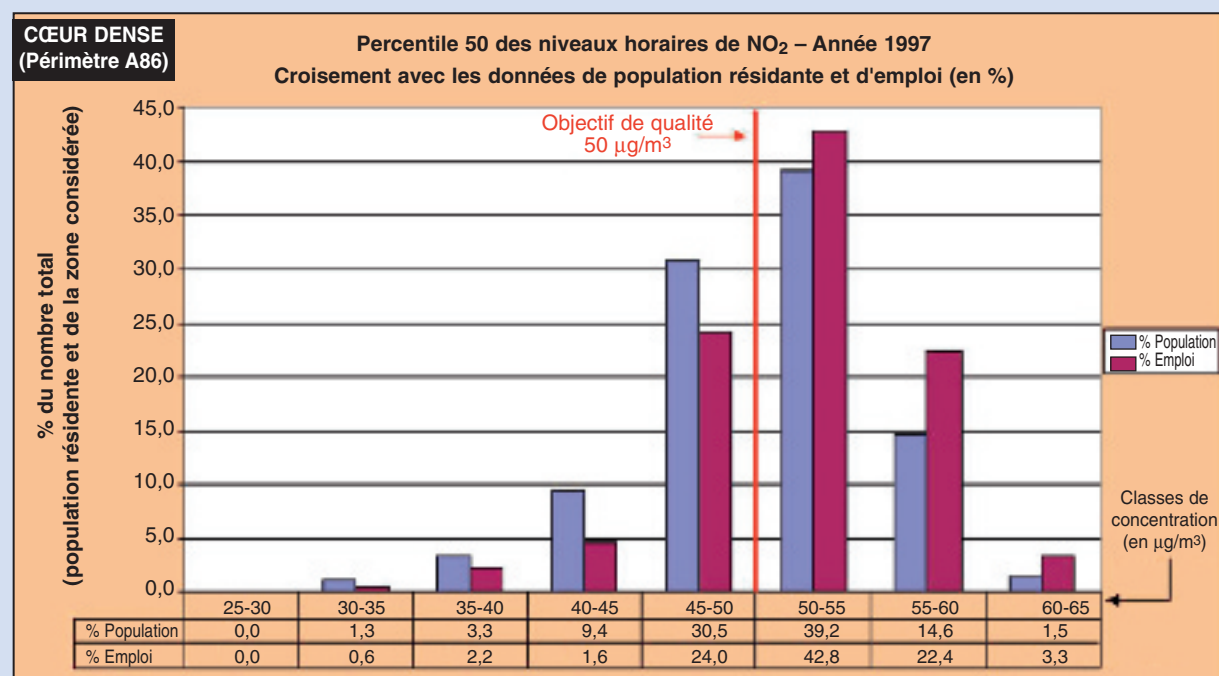


Figure 3.
Évaluation de l'exposition potentielle calculée par AIRPARIF.
Le pourcentage de population concernée par le niveau médian de NO_2 est indiqué.

* L'association, qui a en charge la surveillance de la qualité de l'air en Ile-de-France et qui dispose d'outils d'analyse et de modélisation très avancés, a réalisé ces dernières années de nombreuses études sur des situations de proximité, que celles-ci concernent le trafic routier, les plates-formes aéroportuaires de l'agglomération, des installations ferroviaires, des incinérateurs, etc. Les rapports issus de ces travaux sont publics et téléchargeables en ligne sur le site d'Airparif. <http://www.airparif.fr/>

manque d'organisation unitaire rassemblant et clarifiant l'ensemble des données rendent ces informations difficilement exploitables de façon intégrée. D'un point de vue social, l'INSEE a un rôle très important. Par contre, les données environnementales sont éparpillées (partagées entre l'ADEME, la DIREN, la DDE, la DRIRE, les DREAL, les mairies...) et inaccessibles de façon regroupée à une même échelle de temps et à un échelon territorial précis. Ces paramètres statistiques provenant de sources multiples, n'ont pas été conçus pour être croisés : ils se présentent donc sous une forme hétérogène à la fois spatiale et temporelle puisque les périodes de calcul et les pas de temps utilisés sont très variés. Les appréciations sur les logements sont définies au niveau des rues. Les indicateurs définissant l'environnement (climat, air, sol, eau...) ne se déclinent pas au niveau de l'IRIS...

Les données, souvent dépourvues d'assiette spatio-temporelle commune, sont inadaptées pour être croisées, dans un SIG, à des échelles comparables sans de nombreuses précautions [Briggs, 2005, Jerrett, 2005, Carrega, 2007]. En effet, sans traitement statistique sophistiqué, ce système d'information est très statique ; néanmoins, il permet de visualiser un certain nombre de relations spatialisées. La taille du maillage présente des limites : au niveau infracommunal, les mailles risquent d'être mal renseignées, si ce n'est par modélisation. La taille de la commune, mieux documentée, est tout à fait insuffisante, avec des disparités entre quartiers qui interdisent l'utilisation de statistiques communales. Même à l'échelle du quartier, les disparités restent fortes.

Cette hétérogénéité reflète la construction administrative de l'environnement souvent géré en fonction de normes sectorielles et administratives. Les données requises sont difficiles à recueillir, en dépit de la convention d'Arrhus, non pas en raison d'une rétention de l'information mais parce qu'elles n'existent pas. Les investigations sur les inégalités sont en dehors des compétences déclarées de l'État, les assiettes administratives n'ont donc pas du tout été prévues à cet effet [Laigle, 2004]. Cette difficulté est celle de l'évaluation des dommages secondaires induits par une politique. Comment rendre compte d'un effet imprévu et donc non mesuré car impensé ? Or, cette situation est tout à fait cruciale dans le domaine de l'environnement où les bénéfices d'une politique peuvent se traduire par un transfert des dommages.

La politique française insiste sur la dimension sociale reconnue et cadrée dans des périmètres administratifs qui font l'objet de recensements et d'indicateurs. C'est pourquoi la commune est une entité bien documentée car elle s'inscrit dans le tissu du maillage administratif français. En revanche, l'environnement, s'appliquant sur des périmètres à échelle variable, échappe à l'investigation administrative. Les indicateurs sanitaires, difficiles d'accès, ont été souvent construits, quand ils existent, pour être croisés avec des indicateurs sociaux. Leur mise en perspec-

tive avec des éléments de l'environnement suppose des études épidémiologiques spécifiques très lourdes à mettre en œuvre et dont les résultats, en matière d'inégalités, ne sont pas convaincants (cf. ci-dessus).

L'absence d'indicateurs s'explique aussi par des raisons épistémologiques. [J. Theys, 2000, 2005, Emelianoff, 2001]. L'appareil statistique a suivi l'évolution de la gestion de l'environnement confiée à des réseaux techniques. L'exposition des individus, les aménités individuelles échappent à cette logique comptable qui est très démunie en ce qui concerne l'interface entre la nature et la société. En particulier les expositions individuelles sont très mal renseignées, de même que la vulnérabilité des personnes. Pourtant de plus en plus d'études établissent un lien, peut être interactif, entre les deux facteurs. Les populations les plus pauvres sont celles qui sont les plus exposées, comme le montre, par exemple, l'étude de la relation entre les niveaux de particules et les quartiers défavorisés à Rome [Forastiere, 2006]. Sans doute cette difficulté épistémologique est le fruit de la coupure, très cartésienne, entre le corps et la pensée, entre la nature et l'intelligence.

Les difficultés rencontrées proviennent également, pour partie, du caractère statique des indicateurs présentés, surtout s'ils sont intégrés dans un SIG qui gomme la prise en compte du mouvement des populations, de la mobilité quotidienne ou résidentielle, si importante en termes de qualité et de trajectoire de vie.

2.4.3 Les limites d'une représentation statique

Ainsi la mauvaise situation sociale des périmètres d'investigation lillois est à corréliser avec une localisation peu avantageuse, notamment si l'on prend en compte les coupures urbaines qui ont pour effet d'isoler un « village dans la ville ». [Emelianoff, 1999]. Ce délaissement ou cet éloignement du reste de la ville est difficilement corrigeable, même par l'implantation d'une station de métro comme dans le cas de La Bourgogne. Les PDU ont pris en compte progressivement l'importance du désenclavement des quartiers sensibles [Roussel, 2002] par la construction de nouvelles lignes de transport en commun. La mobilité est un facteur d'ouverture vers l'emploi mais aussi vers l'accessibilité à l'ensemble des services et aménités urbaines. C'est donc toute la dynamique des territoires, avec leur histoire qui intervient dans les processus de disqualification/requalification et échappe ainsi aux appréhensions territoriales figées. Cette dynamique peut concerner les mouvements venant des habitants eux-mêmes "grassroots" à l'image de la Justice Environnementale américaine ou des efforts de participation ou de concertation effectués dans le cadre de nouvelles politiques publiques avec toutes les limites reconnues à cet exercice [Frère, 2005]. Or, cette dimension n'est pas intégrée dans les indicateurs spatialisés. À cet effet, un rapport de l'inspection générale de l'environnement [Diebolt, 2005], définit sous le vocable d'inégalités écologiques un cumul d'inégalités d'accès à la

qualité du cadre de vie et des inégalités dans l'exposition aux nuisances tout en omettant sciemment la question de l'inégalité des citoyens face aux démarches de participation. Pour le ministère, à l'époque, de l'Écologie et du Développement durable, cela ressort des inégalités sociales*. Le rapport précise que « *S'il est vrai que les populations les plus défavorisées n'ont généralement pas la possibilité de fuir des situations écologiques dégradées, qu'elles ont une moindre capacité à réagir contre des projets susceptibles de détériorer leurs conditions et leur cadre de vie, ces premières constatations ne vident pas pour autant le sujet des inégalités écologiques comme s'efforcera de le démontrer la suite de ce rapport* »**. Pourtant, démocratie et écologie n'ont-elles pas partie liée ? Faut-il penser que les « Rencontres de Nanterre sur les villes périphériques » (octobre, 2002) intitulées « *Comment discriminations et inégalités ruinent la participation* » n'ont trouvé aucun écho ?

La politique de la ville qui s'exerce surtout sur les grands ensembles, a pour ambition non seulement de faciliter la mobilité quotidienne mais également de s'appuyer sur la mobilité résidentielle en passant par une reconstruction complète sur un mode beaucoup plus qualitatif et diversifié de ces quartiers. C'est un mécanisme régulateur de la politique de la ville qui consiste, pour inverser la tendance à la relégation, à permettre aux captifs de partir et à améliorer le cadre de vie pour attirer de nouveaux venus [Scarwell, 2006]. Dans une conception dynamique du territoire et dans le prolongement des études effectuées par E. Maurin [2004], le mimétisme territorial suppose la recherche d'un environnement de qualité de telle sorte que la « ghettoïsation » des territoires s'effectue « *par le haut* », laissant les captifs dans les territoires les plus stigmatisés. De nombreuses études sur les banlieues convergent dans ce sens [Donzelot, 2004, Faburel, 2008].

Ainsi, en France, le caractère très statique des indicateurs disponibles contribue à appréhender l'idée d'inégalité environnementale comme une disparité qui ne témoignerait pas *a priori* d'une injustice ou de discriminations entre groupes sociaux, ethniques ou culturels d'autant que l'individu évolue dans plusieurs environnements et que les degrés de mobilité ne permettent pas de confondre territoire surexposé et personne surexposée. Il serait nécessaire d'interroger cette différence, ainsi que le portage faible, ou en tout cas peu audible, de cette question par les populations affectées sur le territoire national, en regard des fortes mobilisations qui ont secoué le contexte nord-américain. Le mode d'intégration républicaine a laissé moins d'espace d'expression aux revendications des minorités et a retardé, avec l'absence de culture de la prévention, la prise en compte des problèmes de santé environnementale.

Ne conviendrait-il pas plutôt d'encourager voire de susciter des dynamiques locales d'appropriation des lieux ?

Compte tenu de ces observations, on peut s'interroger sur la nécessité d'appuyer l'action sur des paramètres quantifiés. Les inégalités ne peuvent être assimilées à la rigueur statistique des disparités quantifiées et cartographiées mais les actions correctrices ont-elles besoin de la rigueur des chiffres pour intervenir ? Des impressions grossières ne sont-elles pas suffisantes pour mettre en œuvre des actions ? Il est possible également de s'interroger sur la dimension territoriale de ces actions alors que les différences concernent, pour une forte proportion, les individus. Cette dynamique territoriale entrevue est-elle suscitée ou corrigée par les politiques publiques ? Quel est leur rôle correcteur voire générateur dans le processus de production des inégalités ?

3. Inégalités environnementales et politiques publiques

Si les inégalités semblent être la résultante d'un certain nombre de processus dont certains relèvent des politiques publiques, on peut s'interroger sur ces politiques. Peu d'entre elles, contrairement à la circulaire Clinton de 1994, se réclament explicitement d'une action contre les inégalités. La loi de santé publique du 9 août 2004 annonce la réduction des inégalités de santé comme un principe général qui n'est pas décliné concrètement à travers des dispositifs législatifs. En revanche, un certain nombre d'effets collatéraux des dispositifs publics accentuent les inégalités.

D'après les enquêtes effectuées dans la région Nord/Pas-de-Calais et à Nancy, l'idée même d'inégalité environnementale est difficilement appropriable par les élus qui ont du mal à admettre que, dans le pays de l'égalité, les politiques mises en œuvre puissent avoir un effet ségrégatif. Pour certains élus, des investigations sur les inégalités sociales ou sanitaires relèvent du « politiquement incorrect ». Pour ces décideurs, convaincus du bénéfice consensuel des politiques environnementales, la mise en œuvre des projets doit transgresser les réticences énoncées qui, selon eux, relèvent de processus « NIMBY ». Les élus et décideurs ont donc du mal à imaginer que l'environnement puisse être instrumentalisé pour rejeter des projets loin de chez soi. Pourtant la sensibilité environnementale des classes aisées peut témoigner d'une bonne conscience, d'un vernis qui ne se traduit pas toujours dans les pratiques. Les politiques environnementales récentes font l'objet d'un consensus et représentent, pour ceux qui les mettent en œuvre, une victoire sur les nombreuses réticences à surmonter. Cependant, dans le détail, on s'aperçoit

* Diebolt 2005.

** Idem, p. 9.

que le champ de l'environnement, pour les élus, est très vaste : il concerne les nuisances sonores et olfactives, les dépôts clandestins d'ordures, le stationnement, les espaces verts, les ressources énergétiques... Autant d'éléments d'intérêt général dont le coût est très élevé et souvent justifié par la technicité du sujet. En outre, il est toujours difficile de prendre en compte des effets pervers des politiques mises en œuvre puisque les expérimentations et les retours d'expérience sont encore rares. « *Dans un certain nombre de situations, la « tache aveugle » que représente la question des inégalités sociales de santé a pour effet d'inscrire, dans la nature même des programmes institutionnels ou des recommandations de pratique médicale, des dispositifs qui non seulement ne réduisent pas les inégalités sociales mais, à l'inverse, contribuent à les accentuer* ». [A. Leclerc, 2008].

Dans l'esprit des élus, les problèmes sociaux priment sur les préoccupations écologiques. Les plaintes des habitants portent plus sur les désagréments de la vie quotidiens que sur des inquiétudes environnementales (pollutions, risques...). Les inégalités sociales sont, pour eux, plus évidentes que les inégalités environnementales qu'ils ne discernent pas comme étant des effets pervers des politiques mises en œuvre. À travers quelques exemples de politiques publiques, il est possible de cerner quelques dommages collatéraux liés à des politiques qui se fondent sur une notion de l'environnement, soit restreinte à quelques données techniques de l'assainissement ou de la qualité de l'air, soit assimilée à la qualité du cadre de vie.

3.1 La question de l'implantation des activités polluantes

Si, comme le souligne G. Faburel pour l'Ile-de-France [Faburel, 2008], la dynamique des choix résidentiels s'effectue de manière à éviter le voisinage des équipements les plus polluants, on peut s'interroger sur les motifs qui orientent les pouvoirs publics vers des autorisations d'implantation d'équipements induisant des nuisances de voisinage. On sait pourtant que les secteurs dégradés sur un plan environnemental sont soumis à une déqualification spatiale et à une dévalorisation des prix immobiliers, et constituent souvent des espaces d'accueil de ménages à faibles revenus ou de populations captives. Ces territoires délaissés par les populations les plus aisées constituent alors, des opportunités pour l'implantation d'activités plus polluantes à l'issue d'une spirale négative. Les dynamiques industrielles, les passifs environnementaux, la stigmatisation territoriale et enfin la plus grande acceptabilité sociale des nuisances et des risques par les populations défavo-

risées expliquent la concentration spatiale d'industries, d'équipements et d'infrastructures générateurs d'externalités environnementales. Ces concentrations exploitent des capacités de défense différentes des groupes sociaux, les classes aisées refusant l'installation de ou la proximité avec un certain nombre d'équipements à risques (effets NIMBY).

La question des inégalités écologiques ne se réduit pas pour autant à des différentiels d'accès aux aménités ou d'exposition aux risques et nuisances *stricto sensu*, puisque les comportements des habitants influent sur la nature des expositions. Comme l'indiquait déjà Ulrich Beck dans les années 1980, les capacités de défense des populations face aux risques sont inégales, de nature cognitive et sociale [Beck, 2001]. Elles sont de deux types : des conduites d'évitement et d'autoprotection permettant de minimiser les risques encourus, et des mobilisations politiques pour obtenir des autorités une amélioration de l'environnement. C'est d'ailleurs parce que l'acceptation sociale des environnements dégradés est plus grande chez les populations socialement vulnérables que les infrastructures ou installations à risques peuvent s'y implanter ou continuer à polluer impunément. C'est sous l'effet de mobilisations d'habitants, d'associations et de chercheurs impliqués, mus par un sentiment renouvelé d'injustice, cette acceptabilité sociale a commencé à être ébranlée dans le contexte nord-américain de lutte contre les discriminations raciales.

Ce processus résulte, une fois encore, de l'assimilation de l'environnement à la qualité du cadre de vie et non pas à un droit inaliénable pour tous. Cette vision réductrice de l'environnement contribue à lui conférer un surcoût qualitatif que seuls les plus nantis peuvent s'offrir et apprécier.

3.2 L'environnement et les classes moyennes aisées

Selon J. Theys*, l'émergence de l'environnement comme enjeu politique est très fortement liée à l'intervention des classes moyennes urbaines comme acteur. Ce recentrage sur les classes moyennes a été conforté par la coupure entre « environnement au travail » et « environnement hors travail » suscitée par un certain désengagement des syndicats. La classe ouvrière mais, en général, les personnes défavorisées ou en situation précaire, sont peu préoccupées par la qualité de vie car toute leur attention est tendue vers la satisfaction des besoins les plus élémentaires. De nombreux sondages illustrent la remarque de J. Theys et indiquent un lien entre le niveau culturel et la sensibilité environnementale. Une enquête belge** qui a interrogé 1 008 belges au cours de l'été 2005 fait apparaître que les personnes

* J. Theys, 2007, « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Un essai d'interprétation à partir des thèmes des inégalités écologiques » in Cornut P., Baulier T., Zaccari E., 2007, Environnement et inégalités sociales, Édition de l'Université de Bruxelles, 215 p., p. 23-35.

** Wallenborn G., Rousseau C., Thollier K., 2006. Détermination du profil des ménages pour une gestion plus efficace de la demande d'énergie, recherche menée pour la politique scientifique fédérale belge, PADDII.

appartenant aux classes inférieures se sentent moins concernées par l'environnement (38 %) et qu'elles attribuent moins d'importance à la signification des économies d'énergie. Dans les classes supérieures seulement 19 % de la population se dit ne pas être concerné par l'environnement.

Comme l'a noté L. Laigle, ce ne sont pas les personnes les plus démunies qui ont accès à la construction des politiques environnementales. En revanche, les classes aisées sont mieux armées pour défendre leurs intérêts, éventuellement au nom même de l'environnement.

L'assimilation de l'environnement à la santé et à la qualité de vie favorise ceux qui sont à la source de l'information et qui ont les moyens de mettre leurs connaissances en pratique. La question des inégalités environnementales est un lieu d'appréhension des impacts sociaux des dégradations environnementales, mais aussi des processus de confiscation sociale des ressources et aménités environnementales. Les processus de ségrégation socio-environnementale ont tendance à se renforcer, sous l'effet des aspirations à une meilleure qualité de vie, relayées par les promoteurs, mais aussi des politiques publiques, qui jouent un rôle dans la fabrication d'environnements à haute ou à basse qualité. La compréhension de ces dynamiques doit être approfondie pour éviter l'écueil des politiques aux effets ségrégatifs. J.-B. Comby, dans sa thèse [2008], met en évidence combien la « descente en proximité » de la communication publique sur le changement climatique amplifie les inégalités en incriminant la responsabilité des comportements individuels. Seuls les individus les plus aisés peuvent s'offrir le luxe d'une bonne conscience citoyenne qui, au demeurant contribue à leur bien-être ou aux économies d'énergie. Cette sensibilité environnementale s'accompagne de pratiques souvent paradoxales. L'INSEE à travers

l'enquête « *Pratiques environnementales des ménages* »* a pu mettre en évidence différentes pratiques selon les revenus des ménages. On voit apparaître le poids des variables économiques dans la maîtrise des consommations qui apparaît très nettement pour les ménages les moins riches alors que les critères environnementaux sont présents dans les déterminants des achats des ménages les plus favorisés (Tableau 2).

Pour les habitants les plus aptes à participer à l'élaboration des politiques d'aménagement, leur culture juridique leur permet de s'opposer, souvent au nom des pratiques environnementales, aux projets qui ne vont pas dans le sens de leurs intérêts particuliers. Dans la commune de Villers-lès-Nancy**, comme dans beaucoup d'autres, au nom de la détérioration de l'environnement, les habitants refusent la constructibilité de terrains par peur de la proximité avec des habitants n'ayant pas le même style de vie. L'argument invoqué étant la préservation des espaces naturels au sein de l'agglomération. C'est ce type de réaction qui rend très difficile la construction de logements sociaux dans des communes qui ne disposent plus d'une grande quantité de terrains disponibles. Dans une autre commune, une opposition des habitants des quartiers les plus cossus a mis en péril un projet de contournement routier du centre d'une commune périphérique. Bien sûr la faible popularité des dessertes routières renforce leur argumentation. Y. Algan [2007] voit dans ces réactions corporatistes la faiblesse du dialogue social et le poids des luttes d'influence en France. Cet auteur dénonce également l'importance de la réglementation qui encourage les stratégies d'évitement et de « passe-droit ». Le statut segmente la société tandis que la réglementation surtout dans les moindres détails encourage l'intervention des nantis et les biais dans la réglementation de la part de ceux qui ont les

Tableau 2.

Lecture : parmi les ménages du premier quartile de niveau de vie, 80 % déclarent faire attention à leur consommation en eau.

(Source : enquête « *Pratiques environnementales des ménages* » de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) de janvier 2005, INSEE).

%	Q1 Quartile des revenus inférieurs (%)	Q4 quartile des revenus supérieurs (%)
Fait attention à la consommation d'eau	80	74
Fait attention à la consommation d'électricité	86	80
Éteint la veille du téléviseur	65	62
Consommation d'énergie : critère déterminant pour l'achat d'électroménager	33	45
N'utilise pas de lampe halogène	70	39
Utilise des lampes basse consommation	32	50
Fait attention à la quantité de déchets à recycler au moment de l'achat	15	20

* Intégrée à l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) de janvier 2005.

** Entretien avec un élu du Grand Nancy.

moyens de faire pression. « Le déficit de confiance des Français est intimement lié au fonctionnement de leur État et de leur modèle social. Après la Seconde Guerre mondiale, le modèle social français s'est construit sur des bases corporatiste et étatiste. Le corporatisme, qui consiste à octroyer des droits sociaux associés au statut et à la profession de chacun, segmente la société et opacifie les relations sociales, ce qui favorise la recherche de rentes, entretient la suspicion mutuelle et mine les mécanismes de solidarité. L'étatisme, qui consiste à réglementer l'ensemble des domaines de la société civile dans leurs moindres détails, vide le dialogue social de son contenu, entrave la concurrence et favorise la corruption. Le mélange de corporatisme et d'étatisme est au cœur de la défiance actuelle et des dysfonctionnements du modèle social. La faiblesse du dialogue social et le manque de confiance envers le marché rendent nécessaire l'intervention de l'État. Mais selon une logique dirigiste et corporatiste bien établie, l'intervention de ce dernier consiste généralement à accorder des avantages particuliers aux groupes qui en font la demande, souvent au détriment du dialogue social, du respect des règles de la concurrence et de la transparence des mécanismes de solidarité. Ce type d'intervention ne peut qu'entretenir la défiance mutuelle et favoriser, en retour, l'expansion du corporatisme et de l'étatisme [Algan, 2007] ». Ces constatations rejoignent celles de T. Smith [2006].

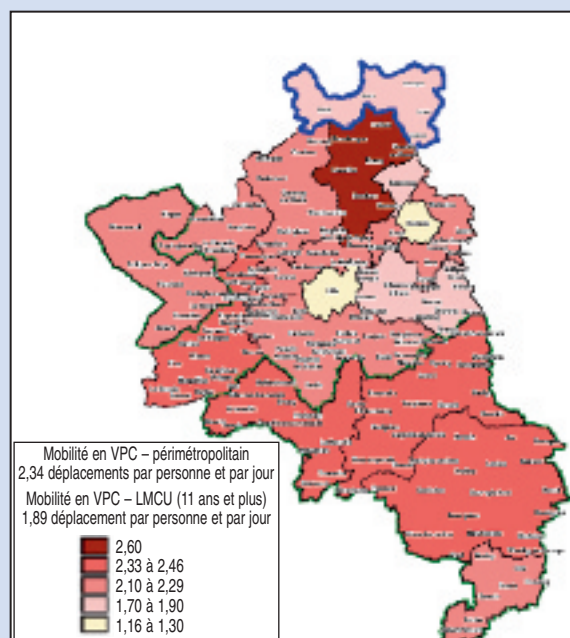


Figure 4.
Nombre de déplacements en voiture particulière
par personne et par jour
dans les communes de l'agglomération lilloise
[source : CETE enquête ménage 2006].

Par rapport aux populations vulnérables et pratiquement pour l'ensemble des familles, les efforts doivent porter sur la nécessité de susciter l'adhésion plutôt que sur la réglementation. Comme le déclare le communiqué de l'UNAF* en réponse aux propositions du « Grenelle de l'environnement » : « Le défi qui s'offre à nous est d'emporter une adhésion volontaire et constructive des familles aux changements de comportements sans faire peser sur elles de trop lourdes charges ni trop de culpabilité. ... Ce défi ne doit pas être subi, mais être pris comme une formidable opportunité pour notre économie de rebondir en innovant, en articulant mieux les outils à notre disposition (fiscaux, prix, taux préférentiels, ...), et en suscitant de nouveaux gisements d'emplois et de compétitivité ». On peut craindre que les politiques en faveur de l'adaptation au changement climatique accentuent des distorsions puisque, comme pour la mise en œuvre du développement durable, les solutions durables, énergétiquement sobres, nécessitent un investissement financier inaccessible au budget serré des populations les plus fragiles.

3.3 La politique des transports urbains oppose de plus en plus le centre des villes aux zones périphériques

Certes les zones périurbaines présentent des avantages environnementaux en termes de paysages et de surface disponible mais ces territoires sont caractérisés par des offres de services très déficientes par rapport au centre des villes. L'offre de transport est ici détaillée mais les mêmes constatations pourraient être effectuées sur l'offre de soins. La figure 4 reflète le lien entre l'offre de transport et la mobilité en voiture particulière au sein de l'agglomération lilloise. L'offre de transport collectif contribue, dans un contexte urbain, à encourager le recul de la mobilité en voiture particulière. En revanche, la dépendance automobile et tout son cortège de nuisances, est encore fortement ancrée dans les territoires périphériques. La faible densité de ces espaces rend plus difficile le maillage par des transports collectifs en dépit de tous les efforts effectués par les régions en faveur des TER ou par les départements en faveur des lignes d'autobus. La réflexion menée dans le cadre des PDU en se focalisant sur les espaces centraux, laisse dans l'ombre les espaces périphériques et accroît les déséquilibres territoriaux. Ainsi, dans la majorité des PDU, on observe une dualité dans le traitement des espaces entre le centre et la périphérie. C'est de plus en plus le concept d'*Island strategy* qui privilégie le centre des villes avec des offres de transport en commun qui permettent aux riverains de se passer de leur voiture. On peut s'interroger sur les raisons qui expliquent la focalisation sur les centres qui, pour autant, ne sont pas épargnés par les nuisances telles que la pollution

* Union Nationale des Associations Familiales.

atmosphérique. Dans les territoires du périurbain « lointain », le réseau de transport collectif, en dehors du TER, relève de l'autorité organisatrice qu'est le Département. Or si les réseaux de transports collectifs urbains sont en France financés largement par la taxe de Versement transport payée par les entreprises, cette source de financement n'existe pas pour les réseaux départementaux. Ainsi, le niveau de services offert à l'usager peut apparaître réduit en comparaison de celui proposé en milieu urbain. En outre, desservir des zones peu denses dans lesquelles le potentiel de clientèle est moindre par rapport aux zones urbaines est un obstacle à la rentabilisation de l'offre proposée.

Or, le choix de résidence des ménages périurbains est très largement dépendant du prix de l'immobilier. Ainsi, les classes sociales les moins aisées et les catégories intermédiaires font souvent le choix du périurbain lointain. Ce choix engendre pour ces ménages des coûts élevés de déplacements et un budget « mobilité » qui grève largement le budget familial. Dans le même temps, seules les catégories supérieures peuvent investir dans un secteur urbain, localisé à proximité de leur lieu de travail. Par ailleurs, les ménages périurbains sont rarement en situation de choix modal puisque l'offre de transport collectif reste insuffisamment développée. La voiture constitue alors l'unique moyen de déplacement pour des ménages qui se « multimotorisent » tandis que, dans le même temps, les populations les plus précaires deviennent également les moins mobiles. Si, dans les deux cas de figure (habitant du centre-ville et périurbain), la part du logement représente 25 % du budget environ, la part du transport s'élève à 10 % du budget d'un citadin contre plus de 30 % pour un périurbain [Orfeuil, 2006].

Les disparités au sein de ce binôme « régions/métropole » sont le fruit de deux logiques politiques qui s'inscrivent sur des trajectoires différentes ou même, le plus souvent s'ignorent. Les instances publiques concernées obéissent à des mécanismes institutionnels différents : le développement des agglomérations s'inscrit dans une dynamique positive, une spirale attractive que les édiles se doivent d'encourager pour pouvoir timidement prendre place dans le contexte des métropoles européennes. Cette politique se situe dans une perspective de concentration des forces vives au sein de la métropole. Les effets positifs sur les territoires avoisinants se font attendre et les populations qui y résident sont condamnées, pour l'instant, à des conditions de vie plus austères. La logique suivie par l'institution régionale, mais aussi par les départements, procède alors à des arbitrages et injecte de l'expertise et des aménités dans les petites structures. Dans la région Nord/Pas-de-Calais, l'ADEME, comme l'EPF (Établissement Public Foncier), organismes d'État, ont souligné le rôle en faveur des territoires intercalaires.

Cette dynamique économique creuse également l'écart pour bien d'autres aménités environnementales. L'expertise des grandes agglomérations permet

d'attirer des crédits pour mener à bien des projets dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, par exemple. La politique du logement, très liée à celle des transports, n'est pas non plus sans responsabilité vis-à-vis du creusement des inégalités. L'influence du logement sur la santé, objet de nombreuses études actuelles, renforce le processus inégalitaire qui confère aux politiques de l'habitat ce caractère extrêmement sensible qu'on leur connaît actuellement.

3.4 L'exemple de la politique du logement

L'identité spatiale de l'individu s'affirme, en dépit d'une mobilité accrue (mais non généralisée). L'investissement habitant des milieux de vie [Emelianoff, 2007] peut atténuer ou accentuer les disparités environnementales ce qui explique pourquoi l'environnement résidentiel est un terreau d'expression des inégalités contemporaines, au-delà des héritages historiques.

3.4.1 *Le logement, constitutif des inégalités du cadre de vie*

Le logement constitue un élément de base des conditions de vie des populations et ceci d'autant plus que l'urbanisation ne cesse de gagner du terrain et rend plus difficile et plus coûteux l'habitat. Il convient toujours de rappeler que dans tout pays développé et/ou en voie de développement, le logement mobilise une bonne partie des moyens des ménages. Globalement et sur une longue période, on peut considérer que ces derniers consacrent en France 25 % de leur budget aux dépenses liées au logement. À cet investissement financier correspond un ancrage affectif du logement qui est un lieu de vie et de sociabilité. Le logement, en raison de son implantation dans un quartier, est aussi le reflet d'un certain nombre d'aménités et de nuisances liées à la proximité (commerces, équipements, usines). Ce cadre de vie, inscrit dans le champ des relations familiales et de voisinage, est un élément important de la qualité de vie, c'est-à-dire, aussi, de la santé dans la définition large que lui a donné l'OMS.

La part de l'investissement financier dans le logement constitue un important facteur d'inégalités puisque les ressources des ménages ne sont pas uniformes d'autant plus que le logement peut être un bien dont on peut hériter. Ces inégalités peuvent être renforcées par des processus de valorisation et de dévalorisation susceptibles d'évoluer dans le temps : les lieux, de par leur qualité inégale, les habitants, de par leurs images ou leurs marquages, sont des facteurs valorisants ou dévalorisants de l'habitat. En outre, l'habitat, selon les processus de mimétisme décrits, peut être joué comme un facteur de différenciation et/ou d'ascension sociale qui accentue les inégalités : si l'on en a les moyens, on investit sur des lieux attractifs, « bien habités » et en misant sur une certaine qualité confortant l'image du statut social.

3.4.2 La politique du logement à pour ambition de réduire les disparités

Les pouvoirs publics, dans tous les pays développés ou en voie de développement, ne peuvent se passer de mettre en œuvre des politiques d'aides qui permettent au plus grand nombre d'accéder à un logement décent. Ce qu'on peut appeler une politique sociale du logement est un point de passage obligé de l'action publique, à la fois pour offrir une base minimale de conditions de vie et pour réduire ou au moins limiter les inégalités. À travers l'ensemble des politiques publiques menées dans le monde occidental, les cinquante dernières années ont permis à une très grande majorité de la population (et notamment à celle qui n'en aurait pas eu les moyens sans aide) de se loger et de se loger progressivement dans des logements mieux équipés et de meilleure qualité. En France, le parc de logements sociaux locatifs est passé dans la seconde moitié du ^{xx}e siècle de quelques dizaines de milliers à environ 4,5 millions, l'accession à la propriété a été aussi fortement et durablement aidée et, surtout à partir des années 1970, l'amélioration des logements existants déficients a bénéficié d'aides ayant concerné au total plusieurs millions de logements. C'est sans doute cet accès généralisé à un logement confortable qui a rendu « caduques » les études sur les nuisances domestiques. Pourtant, les crises pétrolières des années 1970-80 ont eu pour conséquence d'attirer l'attention sur les économies d'énergie, au détriment, parfois, de la ventilation et de la qualité de l'air.

Le résultat est incontestable, il mobilise et continue de mobiliser des moyens importants de la part des pouvoirs publics. Pour autant, reste une frange non négligeable et durable de ménages ou de personnes plus ou moins exclus d'un logement décent pour une somme de raisons : renchérissement des coûts du logement et de l'urbanisation (exigences qualitatives plus grandes, coût du foncier, des services, etc.), système d'aides difficilement ajustables aux situations spécifiques, disparition ou faiblesse des solidarités familiales et/ou de voisinage, difficultés aussi de mettre aux normes de qualité et de sécurité une partie du parc ancien vétuste et déficient.

Avec un peu de recul, on peut considérer que les résultats des politiques publiques en faveur du logement sont à la fois considérables par rapport aux inégalités de départ, aux inégalités intrinsèques, et insuffisants et donc insatisfaisants au regard des inégalités qui persistent, voire qui se renouvellent pour une part de la population. Il faut, à cet égard, retenir, entre autres, deux facteurs qui contribuent à cette situation :

- d'une part, une sorte de course-poursuite entre le nombre de ménages ou personnes à aider et l'amélioration de la qualité des logements à offrir – et donc l'évolution de leurs coûts (schématiquement et de manière réductrice bien sûr, plus on est exigeant sur les prestations du logement et de l'urbanisme, plus les coûts sont élevés et moins on peut aider de per-

sonnes ou de ménages à enveloppe constante ; on peut certes imaginer mobiliser de la part des ménages comme des pouvoirs publics plus de moyens sur le logement mais c'est au détriment d'autres dépenses des ménages et des pouvoirs publics comme les déplacements, les loisirs, la culture, etc.) ;

- d'autre part, des processus à la fois techniques mais aussi largement sociologiques ou socio-économiques de valorisation ou de dévalorisation, entraînent le développement d'inégalités réelles mais aussi ressenties et vécues.

Au regard de ces situations et de ces évolutions viennent se greffer des préoccupations écologiques et environnementales qui, bien souvent, se conjuguent avec la qualité résidentielle et accroissent ainsi les disparités sociales.

3.4.3 Le logement, un enjeu environnemental et sanitaire fort

Dans un contexte de crise climatique et énergétique, le Grenelle de l'environnement a rappelé le rôle essentiel de l'habitat dans la prévention et l'adaptation au changement climatique. Les économies d'énergie visées s'inscrivent dans cette perspective. Depuis peu, le coût de l'énergie et le problème de la maîtrise des charges sont venus renforcer ce souci environnemental qui se conjugue avec l'émergence d'une nouvelle forme de pauvreté : la pauvreté énergétique. L'absence de moyens de chauffage, de combustible ou de carburants a des répercussions fortes sur la santé. La préoccupation énergétique et celle de la nocivité des produits utilisés (amiante, fibres de verre, panneaux de particules...) donnent des pistes pour améliorer la salubrité de l'habitat, conformément aux préconisations du PNSE. Les investigations effectuées (cf. ci-dessus) montrent que les personnes les plus exposées aux pollutions objectives ou ressenties sont celles qui habitent dans des logements destinés à être réhabilités.

Cette dynamique environnementale, qu'elle soit ancrée sur des préoccupations planétaires ou sanitaires, se concrétise par des coûts supplémentaires, pour le moment non négligeables, en termes d'investissements de départ, qui ne sont que partiellement compensées en France par des avantages fiscaux. À moyen et long termes, les économies de fonctionnement peuvent réduire, voire annuler ces surcoûts, mais il n'en reste pas moins qu'il convient au départ (pouvoirs publics et ménages) d'investir davantage et, donc, pour les pouvoirs publics de satisfaire moins ou de rogner sur d'autres dépenses et, pour les ménages, d'arbitrer sur d'autres dépenses. Si cela ne peut être fait, la conséquence peut en être des inégalités sociales et environnementales... Si on construit une bonne partie du patrimoine futur sans intégrer des considérations environnementales, on écourte sa durée de vie... La loi « Grenelle » a pour ambition de répondre à ces nouveaux défis en favorisant une restructuration du secteur du BTP intégrant de nouvelles techniques et de nouveaux matériaux. Cela

demande une maîtrise technique et économique accrue pour produire et gérer de la « H.Q.E. »*, peut-être plus d'industrialisation et de savoir-faire, plus de systèmes d'aides performants, plus d'information, de communication, d'assistance au départ, etc. Cette dynamique environnementale est aussi liée à la médiatisation culturelle des préoccupations environnementales et à la complexité de leur maîtrise. Ceux qui, finalement, peuvent y accéder culturellement et financièrement sont des classes plus aisées qui vont savoir maîtriser et pouvoir investir, ce qui peut conduire à des ségrégations nouvelles par l'habitat et, donc, à des inégalités, voire à des frustrations car les thèmes environnementaux se répandant, ceux qui ne pourront accéder à cette qualité se sentiront frustrés et en situation d'inégalités.

Le domaine du logement est tout à fait emblématique de la manière dont les inégalités ont été traitées en France. En effet, des politiques publiques se sont déployées très tôt pour corriger les inégalités les plus criantes en matière de « droit au logement » avec des effets pervers faisant que ces politiques ne s'adressent pas aux véritables exclus [Smith, 2006]. Cependant l'émergence récente de la question environnementale ajoute encore une difficulté supplémentaire à ces politiques qui doivent briser les carcans territoriaux, corriger la hausse du prix du foncier et, en même temps, augmenter les standards de qualité pour tous. En effet les dispositifs territoriaux et administratifs utilisés ne sont pas adaptés au développement d'une dynamique environnementale qui, par son caractère flexible et évolutif, échappe au formatage administratif.

Les inégalités environnementales issues des effets pervers d'une politique vertueuse se manifestent le plus souvent dans le domaine sanitaire puisque la santé est le meilleur indicateur d'un environnement de qualité et sain.

3.5 Les politiques sanitaires plus sociales qu'environnementales

L'hétérogénéité des facteurs génétiques introduit nécessairement des inégalités de santé. Pourtant, les grandes interrogations de santé publique concernent davantage les comportements, sur lesquels il est possible d'agir essentiellement de manière incitative ou préventive. Selon D. Fassin [2008], « *la santé publique est cette activité culturelle par laquelle un fait biologique est construit comme fait social* ». La politique de santé environnementale se construit difficilement sur le plan des actions collectives. Les appartenances sociales sont reconnues depuis longtemps et facilement prises en compte par les statistiques sociales ou administratives. En revanche, les appartenances environnementales sont beaucoup plus difficiles à saisir, en particulier à travers des

types d'exposition partagés. Faute d'indicateurs et de savoir-faire, les politiques, à travers l'action collective, agissent sur les facteurs sociaux et abandonnent les facteurs environnementaux aux choix individuels. Mais l'enjeu d'une politique environnementale ne consisterait-il pas précisément à offrir à tous la possibilité du choix ? Les inégalités de santé telles qu'elles sont de plus en plus documentées à l'heure actuelle, reflètent ces hésitations entre une échelle territoriale qui est plutôt reliée à une démarche de recherche de « déterminants de santé » et l'échelle individuelle à laquelle l'environnement apporte une vision plus nuancée et plus affective des inégalités et dépendances. Outre les ambiguïtés liées à la territorialisation de la santé qui sera évoquée dans un paragraphe ultérieur, les actions collectives dans le domaine de la santé environnementale buttent devant plusieurs difficultés.

3.5.1 *Pour mettre en œuvre une politique environnementale collective, il faudrait mieux connaître quels sont les facteurs de vulnérabilité dans un espace qui n'est pas nécessairement celui de la proximité géographique ni celui d'un territoire administratif*

La connaissance de la susceptibilité des individus est essentielle pour définir des moyens de prévention. Cependant, la définition des personnes sensibles repose sur des critères très délicats à mettre en œuvre et mouvants dans le temps, que la canicule survenue au cours de l'été 2003 a bien mis en lumière (*Pollution Atmosphérique***, 2007). Au cours de l'été 2003, les personnes âgées ont, à Paris, été très touchées alors que les enfants ont été épargnés. Pourtant, il y a quelques années, les effets de la chaleur étaient catastrophiques pour les nourrissons et les jeunes enfants. Mais, une analyse détaillée de la mortalité parisienne [INVS, 2004] montre que les vieillards ne sont pas les seuls à avoir été touchés ; les personnes seules et en grande difficulté sociale ont également été victimes de ces conditions climatiques exceptionnelles. La notion de « susceptibilité » implique donc également des critères socio-économiques, ce qui pose la question de l'appréhension de l'influence cumulative et interactive des caractéristiques socio-culturelles sur l'environnement. En outre, la fragilité des personnes interroge non seulement les facteurs sociaux mais l'affectivité et la sensibilité, autant de facteurs qui échappent à la rationalité administrative. Les politiques publiques actuelles sont démunies devant la montée en puissance des maladies mentales, signes de dysfonctionnement de la société moderne et fléaux bien éloignés de l'univers normé de l'environnement administré.

* Haute qualité environnementale.

** Numéro spécial dédié à la canicule 2003.

3.5.2 *Le mode de gestion de la santé environnementale par les normes présente des limites*

La notion de risque est évaluée statistiquement à partir d'échantillons de populations, de grande taille, qui ne tiennent pas compte des conditions individuelles d'activité ou d'exposition. Une des raisons qui expliquent le retard pris pour gérer la pollution intérieure au logement réside dans l'absence de « normes », par ailleurs difficiles à fixer en raison de la pluralité des polluants rencontrés, souvent à de faibles concentrations. Or, le cumul des faibles doses est probablement nocif mais peu connu.

L'émergence de la santé environnementale présentée par l'étude de L. Charles* s'effectue sur un champ beaucoup plus vaste que celui de l'évaluation des risques « toxiques » qui sert de trame au PNSE de 2004. En effet, les paradigmes de la toxicologie et de l'épidémiologie sont mis en défaut dans ce qui constitue, selon U. Beck [2004], la « *société du risque* », dans laquelle on est confronté à une toxicité multiforme, à travers de faibles doses de polluants connus ou inconnus, dont les effets sanitaires ne sont pas nécessairement ajustables à une simple relation linéaire. La santé environnementale recouvre, en fait, l'ensemble du domaine de la prévention voire de celui de la promotion de la santé. Son champ d'application résulte d'une dialectique entre l'individu et le collectif [Charles, 2007].

3.5.3 *Dans le domaine de l'environnement les politiques sanitaires se situent dans le champ de la prévention laquelle s'exerce souvent dans un domaine tout à fait étranger aux politiques de santé*

Ainsi, les politiques en faveur des transports en commun urbains, comme celles mises en place dans le domaine du logement, ont eu pour conséquence d'améliorer la qualité de vie des citoyens sans intervention d'une politique sanitaire. C'est toute l'ambiguïté de la santé environnementale, qui échappe largement aux acteurs de la santé. On a vu combien la politique de la ville avait pour ambition de briser les stigmates en s'appuyant largement sur la politique du logement qui joue un rôle essentiel dans la réduction des inégalités. Le contrôle individuel, la promotion de soi sont des éléments essentiels de la « bonne santé ». Comment bâtir des politiques qui puissent offrir à chacun, compte tenu de ses potentialités, une égalité des chances ? Les politiques de prévention échappent largement au monde médical. Les stratégies médicales du ^{xxi}^e siècle impliquent l'ensemble des politiques publiques et ce sont les forces sociales environnementales et économiques qui construisent la politique sanitaire [Bathia R., 2008].

3.5.4 *Un domaine dans lequel les politiques sanitaires, dans leur configuration actuelle, peuvent être efficaces pour réduire les inégalités est celui de l'accès aux soins*

C'est le cas par exemple, pour l'accès aux médecins généralistes, dont la densité varie du simple au double entre les départements les mieux et les moins dotés. Les missions régionales de santé ont identifié au total 360 zones déficitaires, regroupant près de 2,6 millions d'habitants ; au total, près de 4 millions de personnes ont des difficultés d'accès aux soins.

L'ensemble des difficultés énoncées quant à la prise en compte des inégalités environnementales relève de concepts culturels et philosophiques fondamentaux mais remis en cause par les évolutions rapides de la société, non sans créer, au demeurant, des angoisses profondes.

4. *Inégalités sociales ou inégalités environnementales, la difficile transposition de l'Environmental Justice en France*

Les inégalités environnementales sont peu mises en évidence de manière précise et les politiques environnementales, loin d'être centrées sur la réduction des inégalités, en produisent de nouvelles. L'absence de données *ad hoc* rend difficile la réduction de ces inégalités puisque, selon la politique du réverbère, les investigations ne sont possibles que dans le rai de lumière qui peut les éclairer. Mais, plus fondamentalement, poser la question de la justice environnementale en France a donc un sens fort, qui est de ramener sur le devant de la scène la question des inégalités**. Elles sont souvent masquées derrière des constructions collectives à caractère technique, social ou politique larges (politiques de la ville) intégrant par principe l'égalité. La réalité, à une échelle fine, semble alors échapper à toute maîtrise, relevant d'une sorte de mécanique générale, lointaine et impersonnelle, effaçant les dynamiques individuelles ou les ressources communautaires.

C'est donc dans la philosophie politique qu'il faut trouver la raison de la cécité sur cette question longtemps occultée du débat scientifique et absente de la politique environnementale. En Europe, et en particulier en France, les liens entre le social et l'environnement ne sont pas constitués de la même façon qu'aux États-Unis : le social est beaucoup plus profondément inscrit comme déterminant collectif, plus englobant, plus structuré et relève d'une valence affirmée et ancienne associant de multiples composantes prédéterminées. Aux États-Unis, les droits fondamentaux qui revêtent un contenu écologique fort sont étroite-

* « Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ? », 2009, sous la direction de L. Charles dans le cadre du programme Primequal/Predit.

** Cette question des inégalités correspond à l'émergence récente du droit à la qualité de la vie. Cf. Marguenaud J.-P., « Droit de l'homme à l'environnement et Cour Européenne des droits de l'homme », RJE, n° spécial « La charte constitutionnelle en débat », sept. 2003, pp. 15-21.

ment corrélés aux intérêts environnementaux. En Europe, l'environnement est apparu plus récemment ; son statut, ses dimensions fonctionnelles et opératoires sont moins bien appréhendées ; ses dimensions spatiales tendent à relever d'approches en termes de territoire, qui en restreignent la fluidité et la dynamique spécifiques, avec des interrogations quant au territoire pertinent en réponse aux problématiques d'échelles.

4.1 Un État construit sur une dimension sociale qui occulte les phénomènes naturels

À ce titre, la protection de l'environnement apparaît au fondement des droits de l'homme (droit à la vie, droit à la santé). Il y aurait ici tout un travail à mener sur les fondements juridiques et leurs arrière-plans américains et européens continentaux, en particulier en France et en Allemagne, dans la mesure où la juridicisation voire l'existence même de l'environnement dépend des soubassements juridiques fondamentaux des droits et des lois. Barret-Kriegel [1989, 1979] développe une analyse comparée des notions des droits de l'homme et de celle de droits naturels et montre de façon très convaincante les clivages qui distinguent les deux notions : « *La Déclaration française 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* ». 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. « *Dans le texte de 1789, ce qui, par comparaison avec le texte de 1776 est évacué, c'est le rapport théologico-politique de l'homme à Dieu, c'est l'ordre de la loi naturelle et, ce qui est élimé, adouci dans son arête vive, c'est le droit naturel* ». Examinant la généalogie des deux textes, B. Kriegel montre comment le premier peut se rattacher à l'influence de Locke et de Spinoza, alors que le second se rattache au cartésianisme comme au courant du jusnaturalisme [Grotius, Pufendorf, Burlamaqui, dont elle souligne qu'ils sont aussi des théoriciens de la servitude volontaire), à la prééminence de la rationalité, restaurée par Descartes. On peut opportunément rappeler ici la conclusion de l'ouvrage : « *De cette rapide investigation, nous voudrions tirer une leçon pour le développement même des droits de l'homme. Si ceux-ci ne puisent nullement leur origine dans l'idéalisme subjectif et le volontarisme juridique, mais comme nous avons essayé de le montrer, dans les œuvres du droit moderne qui maintiennent la référence à la loi naturelle, cela signifie alors, pour qui croit et espère à leur avenir et à leur déploiement, que la philosophie du droit doit se réenraciner dans l'idée de loi naturelle* ». On mesure la proximité de cette proposition avec la problématique de l'environnement.

La question de savoir s'il existe un socle commun, partagé par l'ensemble du genre humain au-delà des cultures, est cruciale à une période où les sociétés se délitent tandis que les cultures, en s'uniformisant, ont tendance, elles aussi, à perdre leur ancrage local. Comme le dit A. Touraine : « *Les constructions que nous appelons sociétés, faites d'activités et de lois, de hiérarchies et de solidarités, se dissolvent comme si les monuments que nous concevions comme du marbre n'étaient que des châteaux de sable qui ont une apparence de solidité mais qui se délitent dans la sécheresse du vent. Ce vent qui est devenu tempête, c'est le mouvement accéléré des échanges financiers, économiques et médiatiques ; il souffle sur la planète entière et met tout en mouvement. Là où existaient des territoires, il n'y a plus que des flux. Là où étaient tracées des frontières se répand la globalisation de l'économie. Et nos institutions, nos lois, nos volontés politiques n'ont plus prise sur ces influx planétaires* ». Au-delà de ces soubresauts de l'histoire, l'humanité a-t-elle un ancrage fort dans une nature commune ?

En France, l'environnement est assimilé à un acte citoyen dont la portée est beaucoup plus faible que la revendication d'un droit naturel et universel pour revendiquer son droit à l'existence, droit beaucoup plus fondamental que l'ensemble des droits civils accordés par l'État. On retrouve là l'influence de Durkheim qui insiste sur l'importance des expériences de la vie collective qui peuvent même expliquer le fait religieux. Il se détourne du lien entre la religion et la nature qui s'expliquerait par la crainte ou l'impuissance de l'homme devant une nature encore sauvage et mal domestiquée. En revanche, aux USA, la notion de "wilderness" est au centre de la pensée de l'environnement qui s'enracine dans le droit naturel au sein d'une relation forte de l'ensemble du genre humain vis-à-vis de la nature.

C'est pourquoi, la justice, en France, est plus démunie lorsqu'il s'agit de défendre l'environnement des individus souvent ramené à la défense de la propriété individuelle et non pas à la défense des droits fondamentaux.

4.2 Une justice peu disposée à statuer sur les questions d'environnement

La question de la justice, au cœur de la problématique, n'a de sens que parce qu'elle est un moteur spontané pour l'action, un vecteur d'initiatives et d'intervention à toutes les échelles, individuelles ou collectives pour compenser une réalité ressentie autant et avant même d'être jugée comme déplaisante, voire inacceptable, elle est un puissant moteur social. Et c'est bien dans ce sens qu'elle fonctionne dans le monde anglo-saxon (ce qui renvoie à la pertinence de l'approche utilitariste) comme ressort majeur de la dynamique collective*. Le droit apparaît ainsi comme

* On peut rappeler à ce propos le statut particulier de la justice dans le monde américain. Elle constitue une référence fondamentale de la dynamique collective et figure comme l'un des premiers objectifs inscrit dans le préambule de la Constitution des États-Unis : "We the people of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, ensure domestic Tranquility, provide for the common Defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Prosperity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America".

la réponse publique à l'inégalité, le moyen de limiter le cumul des discriminations dont font l'objet certains groupes. C'est en démontrant qu'un individu ou un groupe d'individus se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de jouir de ses droits naturels que s'opère la lutte contre les inégalités face à l'environnement. Le droit, outil de régulation, pourrait également être un outil de mutation, la protection de l'environnement pourrait faire évoluer le droit de la santé vers un droit au bien être.

La cohérence entre les inégalités sociales et les inégalités environnementales s'impose au fur et à mesure des travaux illustrant la notion de « justice environnementale »*, c'est-à-dire l'exclusion des populations marginalisées recevant une part disproportionnée de l'impact environnemental généré par le système socio-économique. Autrement dit, de manière très caricaturale et non nuancée, les pauvres subissent les nuisances liées aux consommations des riches. Désormais, l'accès aux ressources de la Terre de même que la sécurité environnementale relève de la justice [Rawls, 1987] au même titre que la redistribution des avantages économiques. Comment éviter de penser à l'environnement sous l'angle de la distribution juste des inconvénients et avantages qui lui sont rattachés** ?

Peter Wenz, par exemple, croit que l'environnement relève typiquement du ressort de la justice en raison des conditions qu'il fait inévitablement peser sur la qualité et le type de vie que peuvent espérer vivre un individu ou un groupe de citoyens***. À ce titre, la protection de l'environnement et sa détérioration éventuelle entraînent des coûts et des inconvénients à partager de manière juste parmi les citoyens****.

Le droit à l'environnement, en France, fait partie des droits et libertés inscrits dans la Constitution, ce qui implique que l'État mette en place des organismes informés et compétents disposant de bonnes connaissances du droit environnemental, car celui-ci ne s'applique pas spontanément. Comment ne pas souligner la centralité de la question de la justice dans le développement durable ? À cet égard, on ne peut sous-estimer le rôle du judiciaire. Si l'on ne fait pas respecter le droit, il perd toute sa substance. Si les questions de développement durable exigent des analyses techniques, scientifiques et sociales complexes, il faut aussi que le grand public soit bien

informé de ses droits et qu'il puisse participer au processus de décision et éventuellement ensuite ester en justice afin de garantir un meilleur équilibre des forces dans le système d'expertise. L'équité s'appuierait sur un système de compensation difficile à établir. Ne peut-on pas considérer que la question des inégalités écologiques est restée sous le couvert en raison justement de l'ampleur des compensations financières prévisibles (y compris en termes nord-sud, c'est le problème de la dette écologique) ? La juridiction américaine s'appuie sur la réclamation de compensations. Il n'est pas d'aspect du développement durable qui ne soit accessible en l'absence d'un cadre normatif élémentaire, d'organes judiciaires et administratifs fonctionnant correctement et de procédures ouvertes et transparentes permettant la participation publique aux décisions environnementales et la réparation des dommages causés. L'État de droit implique que « *s'il existe un droit, il existe un recours* ». Cette maxime juridique se trouve renforcée par la garantie inscrite dans les Constitutions et traités et comporte notamment deux aspects : l'accès à la justice et les réparations matérielles. Selon Christophe Bertossi*****, « *la discrimination est tueuse de participation* ».

De même, il ne faut pas sous-estimer les tensions entre le développement de cadres juridiques destinés à protéger l'environnement et leur mise en application. Il existe aussi souvent un fossé entre le droit de la protection environnementale et la réalité sur le terrain. Il ne s'agit nullement de se limiter à l'analyse des principes et des procédures, mais il convient de se pencher également sur différentes formes d'injustices dont les principales figures sont notamment l'exclusion et le déni de reconnaissance. La dynamique participative des populations est essentielle (cf. ci-dessus).

Le fort portage de la question sociale en France par les acteurs publics, les syndicats, les institutions ou les scientifiques, a dominé la scène des revendications, rejetant une question environnementale, dont les porte-parole sont moins influents qu'en Amérique du nord, du côté des problématiques naturalistes.

La conception française du territoire très administré et borné freine l'émergence de la notion d'environnement telle qu'elle peut être saisie comme revendication de la résistance des autochtones ou indigènes devant le rouleau compresseur de modes de vie qui

* C. Ghorra-Gobin, Les États-Unis entre local et mondial, Presses de Sciences-Po, Paris, 2000, 287 p.

** Pour un survol des tentatives d'étendre la théorie de Rawls à la justice environnementale, on lira Manning, Russ, "Environmental Ethics and John Rawls' Theory of Justice", Environmental Ethics, 3, 1981, p. 154-165 ; Singer P, Brent A., "An Extension of Rawls's Theory of Justice to Environmental Ethics", Environmental Ethics, 10, 1988, p. 217-232 ; Thero, Daniel P., "Rawls and Environmental Ethics : A Critical Examination of the Literature", Environmental Ethics, 17, 1995, p. 93-106. Rawls lui-même considère que sa théorie est appelée à une telle extension.

*** Wenz Peter, 1988, Environmental Justice, Albany, State University of New York Press.

**** On lira avec profit d'autres auteurs sur ce sujet, notamment : Cooper, David E. et Joy A. Palmer, dir., Just Environments, Intergenerational, International and Interspecies Issues, London/New York, Routledge, 1995; Hofrichter, Richard, dir., Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice, Philadelphia, New Society Publishers, 1993; Low, Nicholas et Brendan Gleeson, Justice, Society and Nature: An Exploration of Political Ecology, London/New York, Routledge, 1998.

***** Chercheur à l'université de Warwick, en Grande-Bretagne.

dénaturent totalement le sol auquel appartiennent les peuples amérindiens par exemple. Même au sein du territoire français, l'environnement ne peut être assigné à résidence à l'intérieur d'un périmètre administratif.

4.3 Une politique environnementale construite par une administration fortement territorialisée

Le territoire offre un cadre qui enferme les populations en limitant la question environnementale à celle du cadre de vie proposé par l'Administration. Le territoire est alors considéré comme un espace administré et peu favorable à l'expression des habitants. La territorialisation de la santé à laquelle échappent totalement les regroupements environnementaux représente une difficulté réelle. Par exemple, la population agricole, très exposée aux différentes substances biocides ou phytosanitaires, représente un espace a-territorialisé sur lequel une action préventive voire curative s'impose.

L'environnement, quand il est assimilé au cadre de vie, n'est pas considéré comme un moyen de résistance des populations défavorisées qui vivent dans des espaces de relégation réservés à des populations captives. Bien au contraire, les populations défavorisées rejettent souvent leur cadre de vie qu'elles considèrent comme stigmatisé [Anonyme, 2004]. En cas d'émeutes, elles n'hésitent pas à le saccager. Les populations assignées à résidence ne voient plus l'intérêt de la requalification du territoire : au contraire, elles ont tendance, de manière violente, à vouloir détruire ce territoire stigmatisé. Cette conception territorialisée de l'environnement, ne correspond pas aux aspirations profondes des habitants en difficultés. La voiture, le supermarché que dénie la bonne conscience « bourgeoise », sont considérés par les populations en difficulté comme des indicateurs d'intégration et représentent des éléments incontournables du mode de vie espéré.

C'est donc toute la dynamique des territoires qui est impliquée dans le processus de production des inégalités au sein duquel deux mouvements contradictoires émergent : la mobilité résidentielle animée par des motivations complexes jouant sur des phénomènes d'attraction/répulsion. Cette logique a tendance à fuir l'autre mouvement, celui de l'implantation d'équipements ou d'infrastructures qui, au nom de l'intérêt général génèrent des nuisances de voisinage sur un petit nombre. Paradoxalement cette dynamique, qui paraît dirigée par la logique désincarnée du cadre de vie, se pare de liens affectifs forts quand il s'agit de l'espace privatif du logement. L'environnement résidentiel (cf. ci-dessus) devient un espace d'attachement et de réassurance face aux

nombreuses instabilités et précarités sociales, économiques, familiales, identitaires [Fitoussi et Rosanvallon, 1996].

La dynamique de l'environnement n'est que peu utilisée pour renouveler les comportements. Les habitants, plus ou moins à leur corps défendant, acceptent le sort qui leur est fait par les pouvoirs publics : ils ne s'insurgent pas, dans la mesure où ils ont une information très parcellaire et très aléatoire, qui leur permet de bien saisir le sens général des choses, mais pas d'intervenir et d'agir concrètement. Dans l'esprit des populations, l'environnement n'est pas appréhendé comme une chance, revendiquée comme un droit, pour prendre un nouveau départ, mais est assimilé, à travers une vision statique et matérielle, au cadre de vie dont il est difficile de se défaire. Or, la dimension affective, le lien social, interviennent fortement dans la perception qualitative du cadre de vie*. On ne peut pas exclure non plus que des mécanismes pervers d'économie souterraine contribuent à l'appropriation des lieux par les populations acceptant de rester dans des lieux dévalorisés.

La question des inégalités écologiques ou environnementales révèle plusieurs composantes en dépit des contextes culturels très différents ayant servi de matrice à cette problématique. Tout d'abord, une composante ethnique, première dans le contexte nord-américain mais presque effacée en France, malgré des discriminations effectives entre les niveaux de qualité de vie et d'exposition aux risques et aux nuisances. Ensuite, une composante territoriale, particulièrement sensible en milieu urbain et métropolitain mais pas seulement** : un milieu qui comprend des territoires souvent disqualifiés en périphérie ou en première couronne, des quartiers désindustrialisés où le passif environnemental s'ajoute aux cumuls actuels de problèmes socio-économiques. D'autres environnements se démarquent au contraire par leur haute qualité, aggravant les contrastes entre les conditions de vie. Ces inégalités territoriales échappent aux paramètres quantifiables et donc à la mathématique administrative sans laquelle il est difficile de crédibiliser des revendications.

Conclusion

Les notions d'inégalité ou de justice environnementale renvoient à des concepts philosophiques sur lesquels les droits des États diffèrent. La question des inégalités relève d'une conception fondamentale de l'individu et de son environnement : ou bien celui-ci a un sens très édulcoré et il est assimilé à une superstructure liée au cadre de vie que l'on peut s'offrir en fonction de ses moyens : ou bien, il est un droit inalié-

* Les travaux de S. Laugier (2005) autour de la notion de care apportent un éclairage important sur ces aspects sur lesquels travaille également G. Faburel.

** J. Adamson, M.-M. Evans, R. Stein (ed.), 2002, *The Environmental Justice Reader. Politics, poetics and Pedagogy*, The University of Arizona Press, Tucson.

nable qui donne une place à chaque individu dans la nature, impliqué dans un processus qui interroge les droits fondamentaux de la personne. Le concept même d'environnement est affadi quant il est assimilé au cadre de vie. D'ailleurs, la notion même de « *cadre de vie* » ne trouve pas son équivalent en anglais. Cette constatation sémantique n'est-elle pas la preuve de l'ignorance des Français dans laquelle ils se situent par rapport à la richesse de l'environnement que l'individu construit et auquel il est attaché par des liens affectifs ? Le cadre de vie revêt une connotation plus consumériste ; il se change ou se détruit au gré des circonstances...

L'effacement de l'environnement en tant que droit inaliénable entraîne des conséquences multiples : si le droit n'est pas reconnu, la justice n'a pas lieu d'être. Assimiler l'environnement à une question sociale, c'est reconnaître la faiblesse des politiques publiques qui, faute de pouvoir identifier des problèmes environnementaux collectifs, renvoient les questions d'environnement vers la sphère individuelle et privée, ce qui n'est pas sans danger puisque toutes les inégalités individuelles sont source de mimétisme et donc de violence. C'est également prendre le risque d'une passivité des individus qui, au sein d'un processus de victimisation, rejettent la responsabilité de l'environnement sur la société et la chose publique en niant leur propre implication dans l'appropriation et la construction de leur cadre de vie.

Au cours de cette recherche, la limite entre les inégalités sociales et les inégalités environnementales est apparue particulièrement floue. Il semblerait même que, pour certains, les inégalités environnementales s'effacent devant les inégalités sociales contre lesquelles il convient de lutter en s'inscrivant dans un registre politique, étatique et administratif au nom de la citoyenneté. Mais cette notion est-elle suffisamment mobilisatrice pour motiver un combat en faveur de la santé des générations futures à travers un environnement salubre ? Dans l'État de défiance, tel qu'il a pu être décrit [Algan, 2007] on peut douter de la validité d'un combat citoyen qui risque de se traduire par un détournement de l'intérêt général vers des profits individuels. De nombreuses recherches ont montré le rôle que joue la santé comme moteur dans la lutte contre la pollution atmosphérique [Rozec, 2005]. Les efforts effectués par les individus pour bénéficier d'une bonne santé sont-ils guidés par un sentiment de citoyenneté ? Les premiers résultats mis en avant par l'étude, déjà citée, de L. Charles, permettent d'en douter.

Cet assujettissement de l'environnement au social montre les limites du développement durable, notion qui, précisément, s'était assigné cette tâche. Les analyses du développement durable, bien intentionnées, n'ont pas suffi, faute d'un travail d'articulation assez abouti et réflexif, à convaincre les acteurs de croiser vraiment les questions écologiques et sociales. Des raisons de fond s'opposent en effet à leur articulation, qu'il est important de rappeler [Theys, 2005] : un mouvement environnementaliste porté par l'électorat

des classes moyennes urbaines et non des classes populaires, censées être indifférentes aux problèmes environnementaux ; l'accent mis sur l'universalité des risques et dégradations écologiques, masquant les différenciations sociales en matière d'exposition ; des revendications portant plutôt et historiquement sur la technique (le nucléaire...) que sur les groupes de victimes (les impacts sur qui ?) ; des partis politiques et des syndicats perpétuant les clivages idéologiques et identitaires qui les ont structurés, sans s'ouvrir sur les thèmes des partis concurrents pour repositionner leurs questions fondatrices ; enfin, une difficile transparence de la part des pouvoirs publics, par peur de la stigmatisation et de la dévalorisation foncière, du refus de la mise en cause d'industriels, de la crainte du coût des compensations financières et de la perte de légitimité politique.

La faiblesse des mouvements sociaux sur ces thèmes, ou leur caractère inaudible parce que peu médiatisés, ainsi que les nombreuses étanchéités entre la question sociale et la question écologique [Theys, 2005], ne facilitent pas, particulièrement en France, la construction d'une action publique. L'entrée par les inégalités écologiques est aujourd'hui une clé pour restituer à la durabilité sa dimension sociale, décroiser des champs d'intervention politique mais aussi d'observation scientifique. Cette question, en revenant sur le devant de la scène, met en lumière l'insuffisance de la rationalité territoriale et les tensions entre l'individu et le collectif encore actualisées par le risque lié au changement climatique. Cette évolution culturelle s'appuie sur une remise en cause de la notion d'environnement telle qu'elle a été construite, de manière très technique et sectorielle par l'Administration. La gestion de ce qui a été baptisé « environnement » par des normes a confisqué l'appréhension individuelle de la réalité sensible au nom de la rationalité d'un droit que l'histoire a séparé du droit naturel. Les bases du droit français, reflet de la culture nationale consensuelle, ne sont pas les plus aptes à traduire ces questions d'inégalités environnementales en termes de justice. Le caractère nécessairement inégalitaire de l'environnement interroge des fondements culturels profonds comme ceux de l'égalité républicaine ou de la base territoriale des politiques publiques aptes à rétablir des injustices au nom de « l'égalité des chances ». La notion d'environnement, en France, comme celle d'inégalité est encore en construction. Les démarches préformatées, préconstruites par les instances institutionnelles, voire académiques, à partir d'exigences de gestion générale, répondent très mal au détail des situations concrètes. Ce sont peut-être moins les accès actuels à l'urbanité et au cadre de vie qui doivent focaliser l'attention que la participation effective des populations aux démarches de planification urbaine ou encore aux débats relatifs aux projets d'équipement. Par l'entremise de la capacité des populations ou encore de la résilience socio-spatiale des territoires, donc par une lecture centrée sur les demandes sociales et territoriales d'environnement, en situation, c'est une autre conception de

l'environnement qui est conviée. Dans cette perspective, la santé environnementale, entendue comme une forme de qualité de vie, redonne du sens à une dynamique collective qui, en s'appuyant sur la sensibilité et l'affectivité, transcende les inégalités conçues comme de simples comparaisons des disparités indi-

viduelles ou spatiales. Cette démarche prend en compte également la sensibilité et les affects avec toute la dimension de l'attention aux autres, du « care », qui échappe à la froideur de la notion d'inégalités, certes plus symétrique mais interrogeant des processus mimétiques générateurs de violence.

Références

- Algan Y, Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éditions rue d'Ulm.
- Ambroise D, Chiron M, Dechenaux J. (2005), « L'évaluation de l'exposition personnelle : comment faire et pour quoi faire ? », *Pollution atmosphérique*, n° 186, p. 205-32.
- Anonyme (2004), *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF.
- Bard D. (2008), « Niveau socio-économique, pollution atmosphérique et santé : le cas du grand Strasbourg ». Communication orale effectuée le 10 avril 2008 dans le cadre de la journée organisée par l'AFSSET sur « Inégalités environnementales et risques sanitaires ».
- Barret-Kriegel B. (1989), *Les droits de l'homme et le droit naturel*, Paris, PUF, ou *L'État et les esclaves*, Paris, Payot, 1979.
- Bayer-Oglesby L, Schindler C. (2006), Living near Main Streets and Respiratory Symptoms in Adults, *American Journal of Epidemiology*, <http://aje.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/kwj338v1>
- Beck U. (2001), (1985 pour l'édition allemande). *La Société du risque, Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris. 522 p.
- Bhatia R, Wernham A. (2008), Integrating Human Health into Environmental Impact Assessment: An Unrealized Opportunity for Environmental Health and Justice. *Environmental Health Perspectives*, 116, 8, 991.
- Briggs D. (2005), The role of GIS: coping with space (and time) in air pollution exposure assessment, *Journal of Toxicology and Environmental Health*, part A, 68, 1243-61.
- Carrega P. (2007), *Information géographique et climatologie*, Hermès Lavoisier, 239 p.
- Chaix B, Gustafsson S, Jerrett M, Kristerson H. (2006), Children's exposure to nitrogen dioxide in Sweden: investigating environmental injustice in an egalitarian country, *J. Epidemiology Community Health*, 60, 234-41.
- Charles L. (2002), « Environnement, incertitude et risques : du pragmatisme aux développements contemporains », *Écologie et politique*, n° 26.
- Charles L. (2007), « La pollution atmosphérique, entre individu et collectif : mise en perspective socio-environnementale » in Charles L, Ebner P, Roussel I, Weill A. *Évaluation et perception de l'exposition à la pollution atmosphérique*, Paris, La Documentation française, pp. 121-43.
- Charles L, Ebner P, Roussel I, Weill A. (2007), *Évaluation et perception de l'exposition à la pollution atmosphérique*, Paris, La Documentation française. 168 p.
- Charles L, Emelianoff C, Ghora-Gobin C, Roussel I, Roussel F-X, Scarwell H. (2007), « Les multiples facettes des inégalités écologiques », *Développement durable et territoire*, Dossier 9, Inégalités écologiques, inégalités sociales, téléchargeable à l'adresse : <http://developpementdurable.revues.org/document3892.html>
- Charles L. (2007), « Une appréhension interculturelle des inégalités environnementales », in *Écologie et politique*, n° 35, p. 47-61.
- Chaumel M, La Branche S. (2008), « Inégalités écologiques : vers quelle définition », *Espace, populations, sociétés*, 2008, 1, pp.101-10.
- Comby JB. (2008), *Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien*, thèse de sciences sociales pour l'obtention du doctorat en sciences de l'information et de la communication, sous la direction de Rémy Rieffel, Université Paris II, soutenue le 24 octobre 2008, 460 p.
- Cornut P, Bauler T, Zaccarì E. (2007), *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 214 p.
- Dab W, Roussel I. (2001), *L'air et la ville*, Paris, Hachette littérature, 219 p.
- Diebolt W, Helias A, Bidou D, Crepey G. (2005), *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, Paris, 68 p. <http://www.ecologie.gouv.fr/Les-inegalites-ecologiques-en.html>

- Donzelot J. (2004), « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, mars-avril 2004.
- Emelianoff C. (1999), *La ville durable, un modèle émergent*, Thèse de doctorat (université d'Orléans).
- Emelianoff C. (2001), « Un nouveau modèle urbain » in Boyer M, Herzlich G, Maresca B. (dir.), *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le Ministère de l'Environnement*, Paris, Odile Jacob. p. 281-90.
- Emelianoff C. (2007), « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », in *Écologie et politique*, n° 35, p. 19-33.
- Faburel G. (2008), Les Inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux, *Espace, populations, sociétés*, 2008, 1, 111-26.
- Faburel G, Gueymard S. (2008), « Inégalités environnementales en Ile-de-France : le rôle structurant des facteurs négatifs de l'environnement et des choix politiques afférents », *Espace, populations, sociétés*, 2008, 1, 159-72.
- Fassin D. (2000), *Les inégalités sociales de santé*, La Découverte 447 p.
- Festy B. (2001), À propos de l'évaluation des expositions humaines d'origine atmosphérique : la nécessité d'une vision globale et multipartenariale. *Poll Atmos* ; 169 : 9-12.
- Fitoussi JP, Rosanvallon P. (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, 233 p.
- Fitoussi JP, Laurent E. (2008), *La nouvelle écologie politique* Paris, Seuil, 118 p.
- Forastiere F, Stafoggia M, Tasco C. (2006), Socioeconomic Status, Particulate Air Pollution, and daily Mortality: Differential Exposure or Differential Susceptibility, *Am J. of Industrial Medicine*, p. 1-9.
- Frère S. (2005), *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la loi sur l'air (1996) : études dans le Nord/Pas-de-Calais*. Thèse de doctorat de science politique. Université Lille 2.
- Friends of the earth, (2001), *Pollution and Poverty – Breaking the link*. [www.foe.co.uk/pollution-injustice/\(friends of the earth\)](http://www.foe.co.uk/pollution-injustice/(friends%20of%20the%20earth))
- Gobert J. (2008), « Compensation territoriale, justice et inégalités environnementales aux États-Unis, *Espace, populations, sociétés*, 2008, 1, 71-82.
- Haas S, Vigneron E. (2008), *Les villes moyennes et la santé*, La Documentation Française, 125 p.
- Hedley AJ, Chung RY. (2008), Socioeconomic disparities in air pollution associated mortality, *Envi. Res* 2008, 107, 237-44.
- Hemström O. (2005), Health inequalities by wage income in Sweden: the role of work environment. *Soc Sci Med*. Aug. 61 (3) : 637-47.
- Honneth A. (2006), *La société du mépris*, Paris, La Découverte. 349 p.
- Honneth A. (2007), *La réification*, Paris, Gallimard. 141 p.
- IFEN (2006), *L'environnement en France*, Orléans, IFEN, téléchargeable à l'adresse : http://www.ifen.fr/uploads/media/ree2006_01.pdf
- InVS (2004), *Vague de chaleur de l'été 2003 : relations entre température, pollution atmosphérique et mortalité dans neuf villes françaises*, rapport d'étude, 7 septembre 2004.
- Jerrett M, Finkelstein M. (2005), Geography of risk in studies linking chronic air pollution exposure to health outcomes. *Journal of Toxicology and Environmental Health, Part A*, 68 : 1207-42.
- Jusot F. (2003), *Revenu et mortalité : analyse économique des inégalités sociales de santé en France*. Thèse de doctorat de l'EHESS, 12 décembre 2003.
- Kasl VS, Jones AB. (2002), Social epidemiology: toward a better understanding of the field, *International Journal of Epidemiology*, 31, 1094-7.
- Laigle L, Oehler V. (2004), *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, Rapport final pour le PUCA-MELT, février 2004.
- Laigle L. (2005), *Les inégalités écologiques de la ville. Caractérisation des situations et de l'action publique*, Centre scientifique et technique du bâtiment, 118 p.
- Laugier S, Paperman P. (2005), *Le souci des autres. Éthique et politique du Care*, Paris, Éditions de l'école des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Leclerc A, Kaminski M, Lang T. (2008), *Inégaux face à la santé, du constat à l'action*, La Découverte, 240 p.
- Lowy E. (2007), « Quartiers populaires et écologie : la « Zone urbaine sensible » d'Hérouville-Saint-Clair (Haute-Normandie) », dans S. Juan (dir.), *Actions et enjeux spatiaux en matière d'environnement. De la contestation écologiste aux mesures de protection*, Paris L'Harmattan. 286 p.
- Marguenaud JP. (2003), « Droit de l'homme à l'environnement et Cour Européenne des droits de l'homme », *RJE n° spécial « La charte constitutionnelle en débat »*, sept. 2003, p. 15-21.
- Maurin E. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil. 96 p.
- Ménard C, Girard D, Léon C, Beck F. (dir.). (2007) *Baromètre santé environnement*. Saint-Denis, INPES, coll. Baromètres santé, 2008 : 412 p.

- Mitchell G, Dorling D. “An environmental Justice Analysis of British Air Quality”, *Environment and Planning A*, 35, p. 909-29.
- Orfeuil JP. (2006), Déplacements et inégalités : la mobilité comme nouvelle question sociale. Journée d'étude du Centre d'analyse stratégique « *Faire société en France et en Europe au XXI^e siècle* », 25 avril 2006 au Sénat, 22 pages.
- Payne-Sturges D, Gee, GC. (2006), We cannot do it alone: building a multi-systems approach for assessing and eliminating health disparities, *Environmental Research*, 102 p.141-45.
- Obrist B, Tanner M. Risk, *Vulnerability and resilience. A new Approach to the study of health in diverse livelihood contexts*. Social Science & Medicine (sous presse).
- Rawls J. (1987) : *Théorie de la justice*, Paris, Seuil. 664 p.
- Roussel FX. (2002), *L'articulation des cultures professionnelles des déplacements et des politiques de la ville*, rapport d'étude, CERTU, 104 p.
- Roussel I. (2004), « Les inégalités socio-spatiales liées au risque induit par la pollution de l'air dans la région Nord/Pas-de-Calais » in Aiach P, Marseille M, Theis I. (coord.), *Pourquoi ce lourd tribut payé au cancer ?* ENSP, p. 276-303.
- Roussel I. (2007), Information géographique, climat et pollution atmosphérique in « *Information géographique et climatologie* » P. Carrega Hermès Lavoisier 129-91.
- Roussel I. (2008), *Cohérence territoriale et gestion de l'air dans la région Nord/Pas-de-Calais*, Rapport d'étude dans le cadre du programme Primequal « Perception et évaluation de la pollution atmosphérique », Lille, APPA Nord/Pas-de-Calais.
- Roussel I. (2008), Impact de l'environnement sur la santé : le programme d'évaluation conduit à Champlan, commune d'Île-de-France, *Pollution atmosphérique* n° 200, 307-10.
- Rozec V, Dubois N, Roussel I, Moch A, Maramotti I, Bonnefoy B, Skoda-Schmoll C. (2005), *Représentations et attitudes à l'égard de la qualité de l'air chez les volontaires « sentinelles »*, rapport APPA pour l'AFSSE.
- Salem G, Rican S, Jouglu E, Suss C. (1999, 2006), *Atlas de la santé en France*, Volume 1 : 1999. 220 p. *Les causes de décès*, Volume 2. *Comportements et Maladies*, 2006, 189 pages John Libbey Eurotext.
- Scarwell H, Roussel I. (2006), *Les démarches locales de développement durable à travers les territoires de l'air et de l'eau*, Septentrion, p 81-101.
- Scarwell H, Kergomard C. (2007), *Environnement et gouvernance des territoires*, Éd. septentrion, p. 109-28.
- Seeman T-E. (1996), “Social ties and health: the benefits of social integration”, *Ann Epidemiol*, 1996, 6, 442-51.
- Sicard D. (2006), *L'alibi éthique*, Paris, Plon, 237 p.
- Smith TB. (2006), *La France injuste*, Paris, Autrement, 353 p.
- Theys J. (2000), « Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent » in *Développement durable, villes et territoires, innover et décroïsonner pour anticiper les ruptures. L'approche territoriale de développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension*.
- Theys J. (2005), « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales restent-elles étrangères l'une à l'autre ? » in Cornut P, Bauler T, Zaccarà E. *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, p. 23-37.
- Theys J. (2005), *Les inégalités écologiques, dimension oubliée de l'action publique : entre raisons politiques et explications épistémologiques*. Colloque inégalités sociales et environnementales, mai 2005, Institut d'urbanisme de Paris. 11 p. (non publié).
- Vanoni D, Robert C. (2007), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, La Découverte, 234 p.
- Walker G, Fay H. (2005), *Environmental Justice Impact Assessment-An evaluation of requirements and tools for distributional analysis*, rapport pour Friends of the Earth <http://www.foei.org/en/publications/pdfs/annual-report/archive/ar2005.pdf>
- Weng HH, Tsai SS, Chen CC *et al.* (2008), Childhood leukemia development and correlation with traffic air pollution in Taiwan using nitrogen dioxide as an air pollutant marker. *J. Toxicol. Environ. Health* 71 434-8.
- Young I. (1990) *Justice and the politics of difference*, Princeton, 260 p.