



HAL
open science

Les inégalités environnementales. Un cocktail des causes et des modalités de résolution encore limitées

Julie Gobert

► To cite this version:

Julie Gobert. Les inégalités environnementales. Un cocktail des causes et des modalités de résolution encore limitées. Editions de la Sorbonne. Environnement et santé. Progrès scientifiques et inégalités sociales, 2020, 979-10-351-0557-0. hal-02948364

HAL Id: hal-02948364

<https://enpc.hal.science/hal-02948364>

Submitted on 24 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les inégalités environnementales

Un cocktail des causes et des modalités de résolution encore limitées

Julie Gobert

Insa de Strasbourg et ENPC

Introduction

La problématique des inégalités environnementales n'est pas simplement une extension du concept de justice sociale¹, mais un élargissement des questions environnementales à de nouveaux enjeux et à de nouvelles populations. Elle conduit à renouveler les interrogations et analyses sur l'impact de l'activité humaine non plus seulement sur les composantes dites naturelles, mais également sur les sociétés et les populations telles qu'elles interagissent avec leur milieu et la différenciation de ces effets, qui ne sont pas uniment distribués et ressentis. Révéler les inégalités environnementales comme cela a été le cas par certains groupes minoritaires (Noirs Américains, autochtones...) et/ou peu dotés en capitaux économiques dans les pays occidentaux ou ceux des Suds, témoigne de la construction (et pas seulement de l'appropriation) d'inquiétudes environnementales, souvent à un niveau micro- et méso-social, en lien direct avec le lieu de vie. Cette remise en cause embrasse aussi un niveau plus large, dans la mesure où la production des inégalités environnementales ressort de logiques politiques, sociales et économiques, qui permettent à des activités (privées ou publiques) de fonctionner en étant peu soucieuses des conséquences environnementales sur les êtres humains.

Les inégalités environnementales sont souvent pensées en référence au mouvement de justice environnementale tel qu'il s'est déployé aux Etats-Unis et son extension dans d'autres pays (Afrique du Sud, Grande-Bretagne, etc.)². Pour autant d'autres auteurs proposent une vision moins occidentaliste de ces inégalités et préfèrent y voir la résultante de conflits environnementaux et de visions différentes dans la façon de considérer l'espace et l'environnement. Ainsi Joan Martinez Alier (2014)³ montre-t-il que la justice environnementale américaine ne correspond qu'à une partie du champ des inégalités environnementales. Pour lui, l'historisation de l'écologie et le décryptage des conflits socio-environnementaux obligent à renverser certaines théories qui font accroire à une corrélation des préoccupations environnementales avec le niveau de revenus des populations.

¹ Fraser Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, La Découverte, 2005, 178 p.

² Amelot Xavier, Moreau Sophie, Carrière Stéphanie, « Des justiciers de la biodiversité aux injustices spatiales. L'exemple de l'extension du réseau d'aires protégées à Madagascar », dans *Justice et injustices environnementales*, ed. par Blanchon David, Gardin Jean, Moreau Sophie, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2011, p. 193 ; Venot J.P., "Shifting rights and access to irrigation water in a context of growing scarcity: the Krishna Basin, South India", dans *Justice et injustices environnementales*, op. cit., p. 133 ; Walker Gordon, Fairburn J., Smith G., *Investigating environmental justice in Scotland: links between measures of environmental quality and social deprivation*, Mars, 2005, Final Report, SNIFFER.

³ Martinez-Alier Joan, *L'écologisme des pauvres, Une étude des conflits environnementaux dans le monde*, Paris, 2014, Les Petits Matins.

Certains⁴ ont pu avancer par ailleurs que l'approche par les inégalités environnementales occultait les non-humains⁵, qu'elle était le prolongement de la rupture moderne entre société et nature. Mais elle est avant tout une critique d'une certaine modernité, sourde aux impacts qu'elle peut générer ou ne prenant en compte que ceux qu'elle peut potentiellement régler par la technique⁶, plus rarement ceux qui demandent des changements systémiques dans les modes de produire, de consommer, d'extraire les ressources. Plus encore la ré-historisation de la problématique des inégalités environnementales, tout comme le changement de focale pour y réintégrer les multiples récits de conflits environnementaux, tendent à montrer qu'il n'en est rien⁷.

Dorcetta E. Taylor (2000)⁸ comprend la justice environnementale comme l'émergence d'un nouveau paradigme environnemental s'étant progressivement imposé à toutes les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire américain, et structurant un large champ de recherche. Nous considérons également que parler d'inégalités environnementales a progressivement permis de structurer une nouvelle grille de lecture des questions environnementales en France⁹, renouvelant la façon de les penser à la fois socialement, spatialement et temporellement et de les traiter¹⁰.

Cet article se base sur le croisement de recherches entreprises ces dix dernières années et l'exploitation de la littérature traitant des inégalités environnementales. Il cherche à dresser un tableau de ces dernières, en l'actualisant des nouvelles dimensions qui sont actuellement

⁴ Sze Julie, London Jonathan K., "Environmental Justice at the Crossroads", *Sociology Compass*, n°2, 2008, p. 1331-1354

⁵ Sandler Ronald, Pezzullo Phaedra, *Environmental justice and environmentalism, The social justice challenge to the environmental movement*, MIT Press, 2007, p. 135 - 164

⁶ Jarrige François, *Technocritiques: Du refus des machines à la contestation des technosciences*, La Découverte, 2014, 361 p.

⁷ Il ne s'agit pas de *téléologiser* la justice environnementale comme modalité d'action et d'interpellation des pouvoirs publics et des personnes morales de droit privé dont l'activité a des incidences sur la santé, la capacité à vivre dignement et dans un environnement sain sur certaines parties de la population. Au demeurant comme angle d'interprétation, la focale peut s'appliquer parce qu'elle allie non seulement une lecture socio-politique (enjeux de domination), territoriale (lecture spatiale de phénomène) et économique.

⁸ Taylor Dorcetta E., *Toxic Communities. Environmental racism, industrial pollution and residential mobility*, 2014, New York University Press

⁹ En France l'approche par les inégalités environnementales a émergé il y a quinze ans et de multiples travaux académiques ont vu le jour (comme en témoigne par exemple le numéro dédié d'*Espace Populations, Sociétés*, n°1/2008). Cette réflexion s'est lentement diffusée dans la société civile et au sein des politiques publiques. Aujourd'hui des articles dans la presse quotidienne posent explicitement la question ou plutôt l'affirmation : les pauvres sont surexposés au risque et aux pollutions. Cette évidence s'est notamment incarnée dans le traitement de l'ouragan Irma qui a frappé Saint Martin et Saint Barthélémy en août 2017. Il reste cependant un pan immense d'investigation pour mettre en exergue des situations d'inégalités environnementales et pour pallier les apories mises en avant par toutes les études en termes de recueil de données et de méthodologies.

¹⁰ Zittoun Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques - Une approche pragmatique de l'action publique*, Presses de Sc Po, 2013, 344 p. La transformation en différents problèmes publics de cet enjeu est en partie acquise (précarité énergétique, problématique de la surexposition de certaines populations à la pollution atmosphérique, santé environnementale...), même s'il existe encore de nombreuses réticences, plus ou moins explicitées, à les prendre en compte et donc à agir. L'inscription à l'agenda d'un problème social qui va devenir public et potentiellement être traité par le biais d'une ou de politiques publiques dédiées à sa résolution est une des modalités est un indicateur d'institutionnalisation d'une problématique. Mais d'autres indicateurs montrent l'imprégnation sociale et politique d'une thématique. En l'occurrence, en 2017 a été mis en place un ministère de la transition écologique et solidaire qui met en relation officielle deux adjectifs qui l'étaient peu. L'écosocialisme qui avait été promu par des précurseurs comme André Gorz ou Jacques Ellul est pour sa part de plus en plus promu dans des textes de positionnement ou des programmes politiques.

explorées et qui réinterrogent à la fois les modalités d'aménagement et de ménagement des territoires et le mode de développement actuel. Il présentera en premier lieu une définition des inégalités environnementales en essayant de restituer les causalités potentielles de leur émergence ; ce qui permet de s'extraire d'une vision manichéenne ou d'une lecture purement linéaire de leur construction et donc des possibilités d'y remédier. Dans un second temps, sera dressée une première typologie des situations d'inégalités environnementales, lesquelles seront enrichies par les nouvelles questions qui sont explorées et qui remettent plus fondamentalement en question notre mode de développement. Cette argumentation se conclura sur une réflexion concernant les modes d'actions et de résolution.

1. Les inégalités environnementales ne sont-elles qu'une relecture des questions environnementales à l'aune des enjeux sociaux ?

Les inégalités environnementales permettent d'appréhender l'environnement sous un angle original. En ce sens elles induisent une nouvelle lecture des pratiques d'aménagement et de ménagement de l'espace et des populations tout en remettant en cause un certain rapport à la modernité, qui non seulement fait fi des nuisances et risques environnementaux (ou les « cadre » de telle manière que l'homme est considéré comme en capacité de les résoudre), mais aussi des conséquences sur une partie des humains et non humains, dès lors que ceux-ci ne semblent pas en capacité de faire connaître et prévaloir leurs situations ou préférences.

1.1. De la disparité sociale et territoriale à l'inégalité environnementale

L'inégalité est un concept relativement bien appréhendé¹¹; elle illustre la différence dans l'accès et l'usage à des ressources (souvent) rares et valorisées selon les individus ou groupes sociaux. Cette différence de situation entre des individus ou groupes peut être liée aux ressources qu'ils détiennent (éducation, revenus, capital social, culturel...) ou à leur position dans la société (logement, situation d'emploi, etc.). Il s'agit alors d'une inégalité sociale. L'inégalité pouvant s'inscrire dans l'espace, on parlera alors d'inégalités spatiales (ou territoriales) : certains lieux ne bénéficient pas des mêmes services, de la même dynamique économique que d'autres, comme par exemple dans l'accès au numérique, où aujourd'hui encore en France les milieux ruraux ne bénéficient pas d'un accès aux mêmes services que les milieux urbains. Mettre en exergue les inégalités ne se limite pas au seul constat d'une différence entre deux états au même moment (cette différence pouvant être naturelle ou souhaitée). Une disparité, une différence dans le traitement d'un territoire ou d'une population (que ce soit par un entrepreneur privé ou les pouvoirs publics) ne deviennent et ne peuvent être appréhendées comme « inégalité » que sous certaines conditions. « Les inégalités trouvent leur origine non pas dans un ordre naturel des choses mais dans une certaine organisation institutionnelle, historiquement déterminée, des rapports sociaux et écologiques.¹² » L'inégalité apparaît quand la différence relève d'un acte volontairement

¹¹ Bihl Alain, Pfefferkorn Roland, *Le système des inégalités*, La Découverte, 2008, 122 p.

¹² Centemeri Laura, Renou Gildas, « Jusqu'où l'économie écologique pense-t-elle l'inégalité environnementale ? Autour de l'œuvre de Joan Martinez Alier », dans *Les inégalités environnementales*, ed. par Larrère Catherine, Paris, PUF, 2017, p 53-72

« particularisant » dans le regard porté ou le traitement de certains territoires ou à l'égard d'individus ou de populations et ayant pour conséquence de favoriser ou défavoriser ces entités. Elle s'incarne aussi, et souvent concomitamment, lorsque la différence s'avère une situation subie, imposée – parfois non connue - à un individu, une population, un territoire ; cette situation étant non modifiable ou amendable par ladite population ou ledit individu. Elle n'est donc pas seulement inhérente à une procédure qui ne respecterait pas une égalité de traitement entre territoires/individus (comme les modalités d'accessibilité à des biens/services) et dont il suffirait de changer les règles du jeu. Elle se lit également dans les résultats concrets (distribution des biens/maux) ; ce qui demande d'autres types d'actions.

La justice n'est donc pas un donné abstrait et général, malgré les nombreuses tentatives qui ont été faites pour la théoriser, mais là encore une construction sociale qui se nourrit de valeurs, de perceptions individuelles¹³ et des représentations sociales¹⁴ du juste dans un contexte et une époque donnés¹⁵. Les inégalités environnementales peuvent être interprétées au prisme de différentes conceptions de la justice (égalitarisme, libéralisme, utilitarisme)¹⁶ et différentes représentations sociales du juste (notamment dans la distribution des maux et des biens). Aussi ne deviennent-elles injustices, que sous l'état d'une lecture sociale, politique ou juridique, qui révèle les « inégalités » et peut justifier une action.

Les inégalités environnementales croisent trois dimensions : sociale, territoriale et environnementale. Plus concrètement, les inégalités environnementales sont l'expression d'une charge environnementale qui serait supportée en premier lieu par des populations défavorisées et/ou minoritaires ou par des territoires souffrant d'une certaine pauvreté et exclusion de ces habitants. Cependant, comme nous l'avons dit auparavant, être soumis à un risque ou une pollution n'induit pas systématiquement une inégalité environnementale. Parler d'inégalité et plus encore d'injustice induit nécessairement un déséquilibre défavorable à l'égard des personnes ou des territoires qui y sont soumis.es :

- parce qu'elles/ils n'ont pas la connaissance de la situation environnementale, des différentes expositions qu'ils subissent et des effets sur leur santé par exemple,
- parce qu'elles/ils n'ont pas la capacité de choisir ou la possibilité de mettre en place une stratégie d'évitement,
- parce qu'elles/ils possèdent un faible potentiel de contestation et/ou de capacité à agir collectivement pour contrebalancer un système socio-technique territorial ;

¹³ Moser Gabriel, Weiss Karine, *Espaces de vie - Aspects de la relation homme-environnement*, Armand Colin, 2003, 395 p.

¹⁴ Les représentations sociales sont « un ensemble structuré d'attitudes, de croyances, de connaissances et de pratiques, à propos d'un objet social ou dans une situation sociale. Elle[s] sont] déterminée[s] à la fois par l'individu et le système social dans lequel il est impliqué par sa position et ses pratiques. Elle[s] constitue[nt] l'interface de deux réalités, la réalité psychique individuelle (cognitions, émotions) et la réalité collective extérieure (normes sociales). ». Lassare D., « Risques sanitaires et incertitudes sociales : vers de nouveaux rapports à la nature » dans *Psychologie sociale de l'environnement*, ed. par Weiss Karine, Marchand D., Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 162.

¹⁵ Walser Martin, *Spheres of justice – A defense of pluralism and equality*, Basic Books, 1983, 345 p.; Dobson Anthony, *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford University Press, 1998, 296 p.; Kellerhals Jean, Modak Marianne et Perrenoud David, *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, PUF, Paris, 1997, 128 p.

¹⁶ Schlosberg David, *Environmental justice and the new pluralism*, Oxford, 1999, 194 p.

- parce qu'elles/ils ne sont pas à l'origine des pollutions ou risques auxquels ils sont exposés, ni les consommateurs ou bénéficiaires directs des activités qui ont des externalités négatives sur eux.

L'objectivation des inégalités environnementales pose problème depuis qu'elles ont été dénommées, analysées et/ou contestées, que ce soit en termes de délimitation des zones pertinentes d'analyse, de ciblage des populations, de caractérisation des effets à étudier, etc. Aussi la « révélation » sociale et politique des inégalités environnementales ne peut se satisfaire d'un seul traitement statistique, révélant des disparités ou des corrélations entre entités choisies ou bien de d'une approche purement épidémiologique qui se base sur des relations de cause à effet ou des effets de seuil. De même une lecture seulement économique par les externalités ou analysant l'allocation des droits de propriété et d'usage ne permet pas de décrypter les processus sociaux, politiques et juridiques à l'œuvre qui construisent ces injustices ou qui manquent à les réduire ou à les faire disparaître.

S'intéresser aux inégalités environnementales engage à un véritable travail interdisciplinaire pour donner à voir et comprendre les incidences spécifiques d'activités ou de décisions humaines sur des populations mais aussi pour mettre en évidence des régimes de causalité complexe.

1.2. Mise à jour des régimes de causalité

L'origine des situations créant des inégalités environnementales se retrouve souvent dans les stratégies d'aménagement elles-mêmes, à la fois dans la planification urbaine et dans les pratiques d'aménagement (opérations d'aménagement, construction d'équipement) qui peuvent favoriser l'apparition et l'ancrage d'inégalités environnementales fortes. A titre d'exemple, la ségrégation raciale aux Etats-Unis a prospéré par le biais de réglementations d'urbanisme et de choix d'investissements, dérivant d'une longue histoire de « marginalisation urbaine » et de racialisation des comportements (banquiers, urbanistes, collectivités locales, choix résidentiels des individus...) ¹⁷. Le *blockbusting* ¹⁸ pratiqué par les agents immobiliers et le *redlining* ¹⁹ par les banques constituent des exemples. En général, l'octroi de droits et d'usages sur un espace donné par la planification ou au gré de projets peut se confronter à ceux déjà en présence (installation d'infrastructures à proximité d'ilots dédiés principalement aux logements) et être source de conflits. Le déploiement d'infrastructures sur des zones d'habitations principalement occupées par des Noirs Américains ou d'autres minorités n'était pas volontaire dans bien des cas mais s'insérait dans la trame territoriale héritée du passé ségrégationniste ²⁰. Dans d'autres cas, au contraire, l'implantation pouvait être délibérée dans la mesure où la force d'action et d'opposition de populations à faibles revenus était souvent

¹⁷ Massey Douglas, Denton Nancy, *American Apartheid*, Harvard University Press, 1993, 312 p.

¹⁸ Pratique qui consiste à inciter les propriétaires à vendre leurs maisons à bas prix sous la menace imminente de valeur à cause de l'arrivée de populations considérées comme indésirables.

¹⁹ Pratique discriminatoire se matérialisant par le refus ou la limitation des prêts aux populations situées dans des zones géographiques déterminées.

²⁰ Boone Christopher G., Fragkias Michail, Buckley G. G. L., "A long view of polluting industry and environmental justice in Baltimore", *Cities*, Vol. 36, 2014, p. 41-49

plus restreinte que dans les voisinages des *White Anglo Saxon Protestants* et impliquait moins d'incertitude pour les aménageurs²¹.

Plus généralement, la politique menée à l'égard de catégories de populations minoritaires et/ou stigmatisée peut elle aussi créer ou renforcer des inégalités environnementales : nous avons évoqué la ségrégation raciale aux Etats-Unis, mais le statut des Autochtones et les grands aménagements sur leur territoire ancestral produisent dans nombre de pays (Etats-Unis, Canada, Australie...) des situations d'inégalités environnementales²².

Certains chercheurs²³ ont voulu mettre en avant le processus des dynamiques résidentielles, comme motif explicatif principal de disparités d'exposition, considérant que les choix individuels (fuite des catégories moyennes et supérieures d'espaces impactés par des pollutions ou des risques; « choix » des ménages aux faibles capacités financières de se loger là où les loyers ou propriétés sont les moins chers) étudiés sur le temps long viendraient démentir toute responsabilité des aménageurs et des exploitants d'infrastructures ou d'usines. Ces derniers ne prendraient aucune décision favorisant les inégalités, ce sont les individus qui par leur choix de lieu d'habitation créeraient cette dynamique. Cette querelle sur les liens de cause à effet (afin de déterminer qui est arrivé le premier) engendre par conséquent des visions différentes des régimes de responsabilité et des modalités d'action possibles. Si l'on considère que seul le marché immobilier et les préférences individuelles ont entraîné une situation, les pratiques d'aménagement et la responsabilité publique ne sont pas en cause. Mais cette explication libérale limite fortement la compréhension des phénomènes menant aux situations d'inégalités environnementales et fait reposer sur les comportements individuels une dynamique socio- territoriale bien plus complexe.

Au-delà de ce renvoi de responsabilité, c'est l'absence d'internalisation (ou une prise en charge déficiente) des externalités négatives par celui qui les crée (aménageur, exploitant d'infrastructure...) et par celui qui profite du service et/ou de la production tirés d'une activité polluante, à risque, et/ou source de nuisances (consommateurs d'un service ou d'un produit). Par exemple, certaines appropriations du sol permettent le développement d'activités qui vont induire une diminution de la valeur des autres terrains sans que le propriétaire du terrain ou l'utilisateur de ce terrain n'en paie le coût social : une décharge à ciel ouvert, un aéroport dont le bruit et la circulation des avions peuvent créer une dynamique foncière négative²⁴, une usine chimique qui déverse des effluents dans les sols ou les eaux. Il existe globalement une faible matérialisation du principe pollueur payeur par la fiscalité environnementale ou au travers de dispositifs spécifiques (comme la responsabilité élargie du producteur). Si des mécanismes fiscaux peuvent exister comme la taxe générale sur les activités polluantes en France (déterminée en fonction de la qualité et quantité des émissions), un certain nombre de limites subsistent : la définition du fait générateur ou de l'assiette, la logique d'allocation du produit de la fiscalité (particulièrement quand elle ne vient pas corriger une inégalité

²¹ Taylor Dorcetta E., *Toxic Communities... op.cit.*

²² Vickery Jamie, Hunter Lori M., "Native Americans: Where in Environmental Justice Research?" *Society & Natural Resources*, n°29(1), 2016, p. 36–52. <http://doi.org/10.1080/08941920.2015.1045644>

²³ Been Vicky, Gupta Francis, "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims ", *Ecology Law Quarterly*, n°24-1, 1997, p 1-56

²⁴ Faburel Guillaume, Maleyre Isabelle, « Le bruit des avions comme facteur de dépréciations immobilières, de polarisation sociale et d'inégalités environnementales. Le cas d'Orly », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 9, 2007, consulté le 21 septembre 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/277>

environnementale), le processus de contrôle et de temporalité de la responsabilité environnementale des producteurs d'impacts.

A une échelle territoriale, cela se surimpose au phénomène de distribution différenciée des impacts négatifs et positifs en fonction du périmètre que l'on observe ; autrement dit la disjonction spatiale des impacts²⁵. De fait, les impacts positifs d'une infrastructure (développement économique, production d'un service ou d'un produit) touchent souvent des échelles beaucoup plus larges (la région, le pays) que les impacts négatifs (pollution, risques, nuisances telles que la congestion routière, le bruit, la possible dévalorisation des biens immobiliers, etc.) qui se concentrent sur l'espace d'accueil de l'infrastructure. De même les revenus créés par une activité sur un lieu particulier ne sont-ils pas redistribués en fonction du poids des impacts supportés par les populations et par les territoires.

S'ajoute le processus par lequel sont prises les décisions ayant un impact sur l'environnement. D'une part, parce que tous les effets sur un espace déterminé et dans le temps long ne sont pas étudiés dans les études d'impacts (santé, dévalorisation immobilière...) et encore moins de manière différenciante selon les populations. D'autre part, parce que l'accès aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, d'études des projets ou de participations (études d'impact, évaluations environnementales...) requiert un ensemble de capitaux sociaux et culturels, du temps, ainsi que d'être reconnu comme un interlocuteur légitime.

Le plus souvent la situation d'inégalité environnementale est la résultante de plusieurs de ces causes qui sont interreliées. Les processus de décision s'ils sont fermés vont favoriser des choix qui ne prennent pas en compte l'exposition plus importante des certaines catégories de populations. En outre, chercher qui est le premier à s'être installé sur un territoire (infrastructure impactante ou population pauvre) met en évidence les défauts des procédures de décision mais aussi des pratiques d'aménagement. Par ailleurs, les inégalités environnementales ne se lisent pas nécessairement qu'à l'échelle locale et demandent à être réinscrites dans un contexte économique, social, politique plus large.

Aussi faut-il se résoudre à une complexité certaine pour comprendre l'origine des inégalités environnementales et plus encore pour élaborer des solutions. Il s'agit de prendre en compte les trajectoires territoriales de construction des inégalités environnementales ; cela permet de saisir que des actions menées à l'échelle des individus ou des groupes sont souvent utilement complétées d'actions au niveau territorial et macro-territorial, pour éviter leur reproduction ou leur maintien ailleurs.

2. Les inégalités environnementales : du local au global

Les inégalités environnementales peuvent prendre différentes formes²⁶. On peut distinguer les processus de production des inégalités (le fait générateur de l'inégalité) ou plutôt différencier

²⁵ Subra Patrice, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin (2ème édition), 2016, 350 p.

²⁶ Laigle Lydie, Oehler Viola, *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain, la question des inégalités écologiques*. CSTB, 2004, 110 p. ; Pye Steve, *Addressing the social dimensions of environmental policy – A study on the linkages between environmental and social sustainability in Europe*, Report for the European Commission, 2008, 50 p. ; Walker Gordon, "Who bears environmental risk?: the challenges of the environmental equality agenda", Hazards Forum, 2003, London, 24th February; Gobert Julie, « Les inégalités environnementales :

les situations qui en découlent et qui peuvent être jugées comme inégales. Nous avons plutôt retenu dans la première sous-partie la première appréhension. Puis dans la seconde nous avons exploré les nouveaux chantiers de recherche.

2.1. Les différentes formes d'inégalités environnementales : enjeux procéduraux et distributifs

La modalité la plus connue d'appréhension de ces inégalités environnementales est l'exposition différenciée à un impact environnemental (pollution, risques ...) des populations ou territoires. Les injustices environnementales ont transparaître aux Etats-Unis à la fin des années 70 par la prise de conscience que certaines installations classées étaient situées dans des territoires essentiellement occupés par des communautés noires²⁷.

Au-delà du constat qui a pu être étayé ou réfuté au gré des études, des modes d'analyse et des échelles utilisées²⁸, un autre mode d'inégalités est le report des impacts créés par les uns sur d'autres ou autrement dit, l'inégale contribution des hommes et populations aux problèmes environnementaux et le transfert sur d'autres des impacts de production, de consommation de certains. La lecture du phénomène peut se lire à plusieurs niveaux²⁹. A l'échelle mondiale la dette écologique résulte en partie soit de l'extraction des matières premières par des entreprises de nations industrialisées dans certains pays des Suds, sans considération des effets sur le milieu ou les travailleurs soit du transfert de déchets (comme l'a illustré le cas du Probo Koala sur les côtes ivoiriennes³⁰). A l'échelle d'un territoire, le report de pollution d'une ville sur sa périphérie proche ou lointaine³¹ illustre ce même phénomène. Il ne s'agit pas seulement là d'une illustration des externalités, telle que la théorie économique les définit. Cette différenciation entre ceux qui jouissent d'un service ou d'une activité et ceux qui en subissent les effets, sans nécessairement pouvoir bénéficier des ressorts positifs de l'activité ou dans une moindre mesure, met en exergue des rapports de pouvoir, d'influence fortement inégalitaires.

Une autre modalité d'inégalités environnementales de plus en plus étayée par la littérature se focalise sur les effets différenciés des politiques environnementales en fonction des populations à qui elles s'adressent et s'imposent. Les mesures de restriction de la circulation afin d'améliorer la santé globale d'une population peut porter atteinte à la mobilité de certains segments de la population et donc nuire à son « droit à la ville » si des mesures compensatrices ne sont pas prises³². La recherche du bien commun peut se faire en défaveur de certaines

une problématique socio-spatiale multi-dimensionnelle » dans *Justice et injustice environnementales*, dir. de Harpet Cyrille, Billet Philippe, Pierron Jean-Pierre, L'Harmattan, 2016.

²⁷ Bullard Robert, "Race and Environmental Justice in the United States". *Yale Journal of International Law*, n°18, 1993, p. 319–335 ; Taylor Dorcetta E., *Toxic Communities... op.cit.*

²⁸ Taylor Dorcetta E., *Toxic Communities... op.cit.*

²⁹ Emelioanoff Cyria, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Ecologie et politique*, 1, n°35, 2008, p. 186

³⁰ Catastrophe environnementale survenue en Côte d'Ivoire en 2006. Un vraquier a déchargé sur le Port d'Abidjan 581 tonnes de déchets qui ont provoqué des émanations de gaz mortel et entraîné la mort de plusieurs personnes, ainsi que l'intoxication de plusieurs dizaines de milliers d'individus.

³¹ Citons par exemple les terres polluées excavées lors d'une opération urbaine dans une ville qui sont ensuite entreposées sur des plateformes à la périphérie comme c'est le cas en Ile-de-France.

³² Gobert Julie, « Mobilité et lutte contre la pollution atmosphérique - La difficile conciliation des exigences environnementales et d'équité sociale dans l'instauration d'une zone à basse émission », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 57, n°161, 2013, p. 277-298

populations, au regard du principe même des politiques publiques dans la mesure où selon une hypothèse d'intervention, ces dernières peuvent viser à modifier, limiter ou interdire un comportement³³. Toutefois quand elles impactent avant tout les populations défavorisées, elles posent un réel problème d'équité qui appelle vraisemblablement à une évaluation *ex ante* des politiques environnementales et la mise en place de mécanismes de remédiation permettant de restaurer un équilibre entre les publics cibles.

La problématique des inégalités environnementales s'incarne aussi dans l'accès aux ressources « environnementales » qui peut être « empêché » ou réduit à plusieurs égards. Ainsi est-il aisé de mettre en exergue une accessibilité différente aux ressources nécessaires à la satisfaction des besoins élémentaires (eau propre, sols non pollués, air respirable...) et qui permettent de remplir des fonctions vitales (se nourrir sainement, se chauffer, se loger...). Les territoires ultramarins français peuvent connaître de véritables difficultés d'accès à une eau propre en raison de la contamination à la chlordécone³⁴. Le prix de l'eau y est également plus élevé. Par ailleurs la distribution, l'accessibilité et la jouissance des aménités environnementales³⁵ et des services écosystémiques diffèrent selon les individus, populations, territoires³⁶. Elle s'exprime en premier lieu par la localisation des ménages par rapport aux aménités/désaménités³⁷. Cette localisation est le reflet de choix résidentiels contraints, réalisés par les ménages en fonction d'un certain nombre de critères (accès aux transports, proximité d'un transport en commun, etc.) et des moyens dont ils disposent pour se loger et satisfaire ou non les critères suscités. Aussi la sélection est-elle l'objet d'un arbitrage d'autant plus fort pour les ménages défavorisés qu'ils pourront difficilement « choisir » un environnement agréable et sain, dès lors que celui-ci a un effet sur les prix. En effet, un ménage avec de faibles ressources sociales et économiques a de très faibles marges de choix, devant l'impératif de devoir se loger.

En outre l'accès aux aménités environnementales n'est pas un donné et seulement fonction de leur proximité géographique. Se rendre et profiter des espaces verts, de la forêt, des bords aménagés d'une rivière ou du littoral demande un certain nombre de capitaux sociaux, économiques, culturels. Un déplacement vers ce type d'espaces engendre des coûts et demande une connaissance du territoire et de ses caractéristiques particulières³⁸.

La capacité différente des publics à pouvoir influencer les décisions affectant l'environnement peut être aussi source d'inégalité. L'implication du citoyen dans les processus de décision (qui varie selon le type de projet, et ce, malgré un socle rémanent d'exigences participatives inclus dans de nombreuses législations et dispositifs dont les enquêtes publiques) est dépendante des capitaux (sociaux, culturels, économiques...) des populations et individus leur permettant de

³³ Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique* (2^{ième} éd.), Paris, Armand Collin, 2011, 320 p.

³⁴ Ferdinand Malcom. « De l'usage du chlordécone en Martinique et en Guadeloupe : l'égalité en question », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2015, p. 163-183

³⁵. « Les attributs, naturels ou façonnés par l'homme, liés à un espace ou à un territoire et qui le différencient d'autres territoires qui en sont dépourvus ». OCDE, *Cultiver les aménités rurales : Une perspective de développement économique*. OCDE, Paris, 1999.

³⁶ Heynen Nik., Kaika Maria, Swyngedouw Erik, *In the nature of cities: Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. New York, Routledge, 2006, 272 p.

³⁷ Gueymard Sandrine, « Facteurs environnementaux de proximité et choix résidentiels », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7, 2006, consulté le 22 septembre 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/2716> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2716

³⁸ Kalaora Bernard, Savoye Antoine, *La forêt pacifiée. Les forestiers de l'Ecole de Le Play, experts des sociétés pastorales*, L'Harmattan, 1986, 134 p.

s'exprimer, de faire entendre leur voix et de faire reconnaître leur légitimité de parties prenantes. Elle l'est aussi de la volonté des aménageurs et maîtres d'ouvrage qui peuvent rechercher à mieux vulgariser les documents, à créer de réelles instances de débats.

Les configurations possibles suscitées ne sont pas exclusives. Très souvent une population exposée plus fortement aux risques et aux nuisances est peu ou mal impliquée dans le processus de décision qui détermine la construction d'une infrastructure ou l'implémentation d'une mesure réglementaire et n'est souvent pas reconnue dans son statut de partie prenante légitime³⁹. La question des inégalités environnementales entretient de ce fait l'exigence de la reconnaissance de divers droits : droit à la ville⁴⁰, droit à un environnement sain, droit de participer à la prise de décision... Elle investit d'ailleurs aujourd'hui de nouveaux domaines, qui peuvent remettre en cause plus profondément le modèle de développement actuel.

2.2. Les (nouvelles) questions investiguées à l'aune des inégalités environnementales

Si les liens entre infrastructures, pollutions, risques et populations pauvres ou appartenant majoritairement à des minorités ont été considérablement travaillés, que ce soit d'un point de vue géographique, épidémiologique, d'urbanisme, etc., d'autres questionnements émergent, analysés sous le prisme des inégalités environnementales.

Le rapport Homme/Nature

Une des ambiguïtés fortes de la recherche sur les inégalités environnementales se situe dans le rapport Homme/Nature qui apparaît le plus souvent comme la relation de l'Homme à un environnement objectivé, approprié et réductible à des composantes. Les non humains qu'ils apparaissent sous la forme technique (les infrastructures) ou naturel (les composantes naturelles polluées) ont parfois été évacués des revendications, de la compréhension et de la résolution des inégalités socio-environnementales⁴¹. Toutefois un certain nombre de chercheurs s'intéressent aux atteintes irrémédiables faites aux écosystèmes et à la biodiversité, et par là même à la capacité pour les humains de continuer à vivre comme ils le font. La réconciliation advient le plus souvent dans trois configurations : quand sont questionnés non pas seulement les impacts des projets mais plus globalement les atteintes à la nature et leurs effets globaux sur les populations (ce qui peut amener à la remise en cause de la nécessité des infrastructures) ; quand la question de l'exploitation des ressources ne se fait plus au détriment de leur préservation, ainsi que de celles de modes de vie spécifiques (notamment ceux des populations autochtones)⁴²; quand des questions comme le changement climatique posent la

³⁹ Young Iris M., *Justice and the politics of difference*, 1990, Princeton paperbacks, 286 p. ; Fraser Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale... op. cit.*

⁴⁰ Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, 2009 (3^e édition), Economica, 135 p.

⁴¹ Sze Julie, London Jonathan K., "Environmental Justice...", *op. cit.*

⁴² Gobert Julie, « La compensation territoriale - Un instrument de régulation locale au profit du développement durable ? », in Zuindeau Bernard, Maillefert Muriel, Petit Olivier, Rousseau S., *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Peter Lang, 2010, p. 25-45 ; Bone Robert, Anderson Robert, *Indigenous Peoples and Resource Development in Canada*, Captus Press, 2017, 506 p.

question des actions et rétroactions entre humain et nature et obligent à reconsidérer globalement les incidences de l'action humaine sur la Nature et sur la Société humaine.

La réflexion sur la distribution des services écosystémiques dans les espaces urbains fait également partie de cette évolution. Des chercheurs ont investigué la redistribution des aménités⁴³ au gré des aménagements et des mesures attenantes de compensation qui défavorise certaines populations au profit d'autres. Au moment où les métropoles occidentales sont soumises à l'injonction de la densification urbaine (construire la ville sur la ville pour diminuer la consommation de foncier agricole ou naturel), se pose la question de l'accessibilité et de la jouissance des espaces verts par l'ensemble des habitants. Même si l'urbanisme de la densification intègre plus fortement qu'avant l'espace public et les espaces semi-privés comme modalités de respiration, il soutire de plus en plus aux habitants de l'urbain dense l'accès visuel et quotidien aux espaces verts⁴⁴. C'est pourquoi mieux comprendre la redistribution des services écosystémiques au gré des opérations d'aménagement tout en prenant en compte l'impact spatial, social et écologique des compensations écologiques⁴⁵ s'avère fondamental. Il s'agit en outre de mieux comprendre et maîtriser les processus de gentrification qui peuvent résulter des stratégies de verdissement des villes⁴⁶... D'où l'ambition de penser des « *social and natural based solutions*⁴⁷ »⁴⁸ qui intègrent à la fois une dimension de renaturation des espaces urbains (toits végétalisés, infrastructures vertes ou bleues) mais aussi une dimension sociale et citoyenne.

Les interrelations entre territoires et populations

Ces questionnements sur les services écosystémiques et plus généralement sur le rapport homme nature réinterrogent les liens entre les territoires et les populations. Un enjeu important qui commence à être investigué à l'heure des réflexions sur l'économie circulaire et le métabolisme des territoires (étude des flux d'énergie et de matières sortants et entrants)⁴⁹ est le rapport entre ville et campagne. De fait les villes sont des espaces particulièrement consommateurs de matières premières. Elles produisent également des tonnes de déchets qui sont ensuite déposés/ incinérés et/ou transformés dans leurs périphéries ou bien plus loin. Considérer d'où viennent les ressources d'un territoire, mettre en évidence ses dépendances,

⁴³ BenDor Todd, Nicholas Brozović, Varkki George Pallathucheril. "The Social Impacts of Wetland Mitigation Policies in the United States". *CPL bibliography*, n° 22(4), 2008, p. 341-357.

⁴⁴ Wüstemann H., Kalisch D., Kolbe J., "Access to urban green space and environmental inequalities in Germany", *Landscape and Urban Planning*, VI. 164, 2017, p. 124-131, ISSN 0169-2046, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.04.002>

⁴⁵ Woodruff Sierra C., BenDor Todd K., "Ecosystem services in urban planning: Comparative paradigms and guidelines for high quality plans", *Landscape and Urban Planning*, n°152, 2016, p. 90-100

⁴⁶ Haase Dagmar, Kabisch Sigrun, Haase Annegret, "Greening cities - To be socially inclusive? About the alleged paradox of society and ecology in cities" *Habitat International* 64, 2017, p. 41-48; De la Barrera Francisco, Rubio Patricio, & Banzhaf Ellen, "The value of vegetation cover for ecosystem services in the suburban context". *Urban Forestry & Urban Greening*, n°16, 2016, p. 110-122.

⁴⁷ Reprenant la terminologie très à la mode de « *nature based solutions* » (ensemble d'infrastructures vertes ou bleues qui permettent de renaturer la ville), le terme social permet de sociabiliser et politiser le dispositif, qui ne peut seulement être un élément technique se greffant sur un socle urbain, sans considération des enjeux d'appropriation sociale, d'usages et de contre-usages.

⁴⁸ Nesshöver Carsten, Assmuth Timo, Irvine Katherine N., "The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective", *Science of The Total Environment*, v. 579, 2017, p. 1215-1227

⁴⁹ Barles Sabine, « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n°1, 2014.

comprendre comment sont gérés les excréta et donc les impacts potentiels de ces derniers ouvrent des champs de recherche sur les inégalités environnementales, dans la mesure où ces flux peuvent transférer des pollutions et ce, sans participation des territoires ressources ou dépositaires à la décision⁵⁰.

De même la distribution des impacts et des revenus le long des chaînes de valeur des nouvelles niches industrielles et nouveaux modes de production/consommation permet de mettre à jour des processus d'inégalités environnementales. Ceux-ci ne diffèrent pas fondamentalement des modalités de leur génération passée et actuelle puisqu'elles résultent de la segmentation à plusieurs échelles des tâches (de l'extraction à la fin de vie) dans la conception et la production des produits. Prenons l'exemple de la bioéconomie et de la valorisation des plantes en différents produits afin de les substituer aux ressources fossiles non renouvelables. Derrière l'apparence de concrétiser les enjeux du développement durable, beaucoup de problématiques restent en suspens sur l'affectation et l'usage des sols (agricoles ; forestiers) dans les espaces/pays de consommation, de transformation de la matière et de production, sur la redistribution des revenus et impacts positifs⁵¹. Qui a besoin des produits finaux tirés de la bioéconomie (biocarburants, bioplastiques...) et qui en subit les effets négatifs ? Ne risque-t-on pas de dégrader les sols avec des cultures énergétiques ou à usage non alimentaire utilisant fortement des intrants chimiques ? Ne remet-on pas en cause le stockage carbone des sols et des massifs forestiers ? Quelle est réellement la contribution à la lutte contre le changement climatique ?

Le changement climatique

Le changement climatique est un phénomène qui ré-interroge fondamentalement les liens entre territoire et les inégalités environnementales. La justice climatique⁵² constitue un terrain de recherche en extension sur les inégalités environnementales, d'autant que tous les types précédemment cités se croisent dans cette perspective⁵³. En premier lieu il existe un différentiel entre les populations et pays qui contribuent au changement climatique (par l'émission de CO² dans l'atmosphère) et ceux qui en subissent les conséquences. En outre, l'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique (montée des océans, aléas météorologiques plus fréquents...) varie selon les capacités techniques et organisationnelles des sociétés qui en souffrent et globalement leur résilience. Cette difficulté d'adaptation est à la fois le résultat d'inégalités sociales et spatiales pré-existantes, mais elle vient également les renforcer. Pour les communautés autochtones qui ont conservé un mode de vie traditionnel reposant sur la chasse et la pêche, le changement climatique en sus des autres atteintes à leur milieu peut fortement détériorer leur qualité de vie. Si leurs connaissances traditionnelles leur

⁵⁰ Kelly-Reif Kaitlin, Wing Steve, "Urban-rural exploitation: An underappreciated dimension of environmental injustice", *Journal of Rural Studies*, Vol. 47 A, 2016, p. 350-358; Pruitt Lisa R., Sobczynski, Lynda, "Protecting People, Protecting Places: What Environmental Litigation Conceals and Reveals about Rurality", *Journal of Rural Studies*, 47, 2016, p. 350-358

⁵¹ Gobert Julie, « D'une acceptabilité « end of pipe » à une réflexion multiscalaire sur les systèmes socio-techniques : exemple des bioraffineries », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 16, n°1, 2016, URL : <http://vertigo.revues.org/16930> ; DOI : 10.4000/vertigo.16930

⁵² Michelot Agnès, *La justice climatique. Enjeux et perspectives*, 2016, Bruylant ; Schlosberg D., Collins L., « From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice », *WIREs Clim Change*, n°5, 2014, p. 359–374. doi: 10.1002/wcc.275

⁵³ Aux Etats-Unis, cet alignement entre justice environnementale et changement climatique s'est particulièrement opéré après Katrina qui a joué le rôle de déclencheur, selon Schlosberg et al., *From environmental..., op. cit.*

donnent la capacité de lire les changements naturels dû aux dérèglements climatiques et de s'adapter localement⁵⁴, les populations autochtones n'en demeurent pas moins témoins de ces changements qui se déroulent à une autre échelle, sans pouvoir en modifier la trajectoire, malgré différentes initiatives qui s'efforcent de sensibiliser la communauté internationale ou les nations à la justice climatique⁵⁵. Les Premières Nations appellent notamment à une adaptation transformative, qui permettent une véritable transition écologique et énergétique de nos sociétés.

D'ailleurs la justice énergétique⁵⁶ est un des segments de recherche sur les inégalités environnementales les plus féconds actuellement, qu'il concerne la précarité énergétique (à l'échelle des ménages, dans leur logement ou pour pouvoir se déplacer ou à l'échelle des territoires pour faire bénéficier de capacités à la mobilité au plus grand nombre d'habitants) ou la résilience énergétique territoriale. En effet (re)définir un mix énergétique local pour être moins dépendant des ressources extérieures exige d'avoir lesdites ressources, d'être en capacité de les exploiter techniquement et à un coût qui permette à tous d'en bénéficier.

L'ensemble de ces perspectives soulignent d'une part le besoin d'une vision systémique et inter-échelles pour appréhender les inégalités environnementales dans leur diversité et d'autre part la nécessité de modifier les manières de concevoir, d'opérer et de concerter en profondeur.

3. Vers des dispositifs de correction et de résolution ?

A fortiori il n'existe pas de dispositifs techniques qui apportent d'emblée une solution aux inégalités environnementales car nous sommes dans des situations qui découlent de processus sociaux⁵⁷, économiques et historiques. Toute action demande de s'entendre sur les objectifs et passe par des solutions complexes, dans la mesure où elles doivent cibler des causalités plurielles.

3.1. Quels objectifs assigner à la justice environnementale ?

⁵⁴ Bone Robert, Anderson Robert, *Indigenous Peoples...*, *op. cit.*

⁵⁵ A titre d'exemple, Schlosberg (2014) cite la déclaration des peuples indigène Cochabamba qui demande à la fois des changements substantiels (notamment en termes de reconnaissance des impacts qu'ils subissent spécifiquement, mais aussi de lutte contre leurs causes) et procéduraux. « *The Cochabamba Indigenous Peoples' declaration demands 'the application of consultations, participation, and the Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples and affected populations in the design and implementation of climate change adaptation' measures. Studies in Australia have illustrated that projects must be Aboriginal-led to help overcome a general sense of disempowerment, and ensure a focus on local conditions.* »

⁵⁶ Bickerstaff Karen et al., "Introduction: making sense of energy justice", dans *Energy Justice in a Changing Climate*, Bickerstaff Karen, Walker Gordon, H. Bulkeley (Eds.), Zed Books, London, 2013, p. 1–13.; Fuller Sara, McCauley Darren, "Framing energy justice: perspectives from activism and advocacy", *Energy Research & Social Science*, n° 11, 2016, p. 1–8

⁵⁷ Harvey David, *Justice, nature & the geography of difference*. Cambridge, 1996, MA: Blackwell

De manière générique l' « *environmental justice seeks to redress inequitable distribution of environmental burdens to vulnerable groups and economically disadvantaged populations*⁵⁸ ». Mais de quelle manière ? Faut-il que les principes de la justice environnementale répondent à la logique de l'utilitarisme, de l'égalitarisme ou du libéralisme ?

L'utilitarisme est un système de morale et d'éthique qui considère l'utile comme principe d'action principal. Une politique moralement juste est celle qui produit le plus grand bonheur des membres de la société. A ce titre si un projet est utile au plus grand nombre, il ne peut être remis en question par les effets subis par une minorité car ils constituent un moindre mal. En ce sens, un certain nombre de politiques publiques visant le bien commun général (amélioration de la santé, par exemple) mais ayant des incidences sur les plus démunis ou reportant certaines pollutions sur d'autres territoires, ne poseraient pas problème.

Au demeurant la justice environnementale telle qu'appréhendée aux Etats-Unis ressort en partie du libéralisme de Rawls.

« the environmental justice movement speaks fundamentally to a liberal and, hence, distributional perspective on justice, in which justice is seen as Rawlsian fairness and associated with the allocation dynamics of environmental externalities.⁵⁹ »

Ce dernier admet qu'il puisse exister des inégalités dans la justice sociale tant que cela favorise les plus démunis, et en même temps, fixe des conditions strictes à ces inégalités. Donc il faut pouvoir corriger les effets négatifs pour les plus pauvres de certaines mesures ou politiques, notamment par le biais de dispositifs de compensations, d'accompagnements ciblés pour structurer des capacités à agir et à résister et permettre in fine à ces populations de redevenir maîtresses de leur territoire.

Cette lecture libérale apparaît fortement dans la mesure où la remédiation des inégalités environnementales passe d'abord par la responsabilisation communautaire ou individuelle. « On vous donne les moyens d'agir dans les procédures... sans changer les modes de production et de consommation. » Aussi s'est imposée une approche par les capacités comme moyens d'actions individuels ou communautaires contre les inégalités environnementales : « *the idea of environmental justice, usually invoked as a challenge to market-driven environmental policy, compatible with processes of neoliberalization*⁶⁰. »

L'égalitarisme est une doctrine prônant l'égalité des citoyens en matière politique, économique et sociale et revendiquant les mêmes droits, le même traitement pour tous et la redistribution égale de l'ensemble des richesses à l'ensemble des individus. Dans le cadre des inégalités environnementales, il s'agirait que chacun subisse les mêmes défaveurs environnementales (ex. redistribution des infrastructures) et jouissent des mêmes aménités (comme les espaces verts). Cela se traduirait donc par une réallocation des impacts et une redistribution du pouvoir de décision. Malgré l'institutionnalisation de la justice environnementale aux Etats-Unis, ces deux trajectoires restent peu effectives. D'où le choix d'une partie des associations et des activistes de la justice environnementale de défendre une philosophie environnementale plus

⁵⁸ Kopriva Helen, "Environmental justice and biospheric egalitarianism: reflecting on a normative-philosophical view of human-nature relationship", *Earth Perspectives*, 2014, p. 1

⁵⁹ Swyngedouw Erik, Heynen Nikolas C., "Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale", *Antipode*, n°35, 2003, p. 910

⁶⁰ Holifield Ryan, "Neoliberalism and environmental justice in the United States environmental protection agency: Translating policy into managerial practice in hazardous waste remediation", *Geoforum*, n°35, 2004, p. 287

radicale et de revendiquer un renouvellement du droit à la ville, du droit à un environnement sain⁶¹, au travers de l'ensemble des opérations d'aménagement.

Comme nous allons le voir ci-après, aucune solution appliquée ne répond à une logique théorique se conformant parfaitement au libéralisme, à l'égalitarisme ou à l'utilitarisme. Les solutions existantes combinent plutôt les approches au travers de plusieurs évolutions : ouvrir les sphères de décision, systématiser sans simplifier le principe pollueur-payeur, structurer des réponses territorialisées par les compensations socio-environnementales, revoir les pratiques d'aménagement

3.2. Donner ou acquérir les moyens de participer à la prise de décision

L'une des premières modalités d'action, et sans doute la plus simple de lutter contre une des modalités des inégalités environnementales, est de donner une voix à tous ceux qui peuvent être impactés par un projet d'infrastructures ou une mesure environnementale afin qu'ils puissent défendre leur vision de leur territoire et de son environnement. Cela passe en partie par la création de nouvelles modalités et de nouvelles arènes de dialogue à la fois lors de l'évaluation environnementale qui est une procédure institutionnalisée et donc très balisée mais aussi tout au long du processus.

Pour autant, multiplier les espaces de dialogue ne s'avère pas toujours la modalité la plus efficace pour élargir le tour de table décisionnel car prendre la parole, défendre son point de vue, n'est pas d'accès aisé pour tous. Les arènes institutionnelles de concertation prévues notamment lors des évaluations environnementales réunissent souvent ceux qui possèdent ces compétences. Deux stratégies peuvent être déployées : l'*empowerment* (« processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper⁶² ») et la mise en commun des ressources et capitaux au travers de la formation de coalitions.

Selon la première modalité, étant donné que lutter contre les inégalités selon la théorie de Sen⁶³ c'est diminuer la vulnérabilité des populations ou des individus qui ne présentent pas tous la même capacité à exercer leurs droits, l'une des premières modalités d'action peut être de renforcer la capacité à agir des individus et des communautés. Lutter contre les inégalités environnementales en améliorant les « capacités⁶⁴ » des individus vis-à-vis de leur environnement immédiat peut se traduire par un travail de renforcement de leur capacité à transformer leurs dotations en fonctionnements réalisables⁶⁵. Il ne s'agit toutefois pas de faire

⁶¹ Ce droit s'est peu à peu affirmé dans de nombreux Etats mais pas en tant que tel aux Etats-Unis. Cf. Boyd David R., « The Constitutional Right to a Healthy Environment », *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, n°54(4), p. 3-15

⁶² Bacqué Marie-Hélène, « L'intraduisible notion d'*empowerment* vu au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, 2005, Septembre, p. 32-35

⁶³ Sen Armatya, *Development as Freedom*, 1999, Oxford University Press.

⁶⁴ « *The capabilities approach also insists on securing a threshold level of capability protection for each person, treated as an end in their own right.* ». Holland B., « Ecology and the limits of justice: Establishing Capability Ceilings in Nussbaum's capability approach », *Journal of Human development*, vol. 9, 2008, p. 413

⁶⁵ L'espace de fonctionnements est défini par tout ce qu'il est possible de faire dans la vie, toutes les façons d'être et d'agir des individus. Ils peuvent être élémentaires (être bien nourri, chauffé...) ou plus complexes (rester digne à ses propres yeux...) Les « capacités » forment un sous-ensemble des fonctionnements : les fonctionnements réalisables par un individu particulier. Tous les ménages par exemple ne peuvent supporter des coûts d'évitement

reposer sur l'individu ou les communautés locales la charge de se débrouiller seul(es) face à des intérêts et des stratégies d'acteurs plus puissants, mais de lui/leur faire acquérir au moins les moyens d'être un/des acteur(s) dans son/leur environnement.

Selon la deuxième modalité, la capacité de la « riveraineté » (ensemble des habitants, associations ou institutions vivant ou agissant à proximité de l'infrastructure) à se mobiliser occupation de l'espace public, médiatique, politique, en obtenant par exemple le soutien d'un élu d'envergure nationale, de personnages sous les feux de l'actualité), à se structurer (notamment en formant des coalitions d'action), à être représentative, s'avère également particulièrement utile pour négocier. L'objectif est d'acquérir une forme de « *bargaining power* », c'est-à-dire la capacité à user de ses ressources pour en tirer profit dans une interaction⁶⁶. L'un des enjeux de cette approche est d'établir en amont de toute négociation les fondements d'une coalition d'action⁶⁷ suffisamment structurée et cohérente pour rééquilibrer les rapports de pouvoir territoriaux et obliger le promoteur à écouter et à explorer les alternatives et mesures « réparatrices » proposées par la coalition. Plus la coalition est soudée, plus elle est en capacité de contrer la tactique du « diviser pour régner » que peut adopter l'aménageur à l'égard du territoire et de ses habitants, en cherchant le soutien d'un groupe ou d'une association en particulier et en excluant les autres.

3.3. Une internalisation différenciée des coûts sociaux ?

L'internalisation consiste à effectuer un transfert des coûts pour que le responsable d'une pollution en soit aussi le comptable⁶⁸. Toutefois il n'est pas toujours aisé d'identifier un responsable car les mécanismes aboutissant à une inégalité environnementale sont complexes et sujets à débats. Par exemple une exposition importante des ménages pauvres à la pollution peut être interprétée comme la conséquence d'une action délibérée d'implantation dans cette zone ou comme le jeu du marché immobilier. Il est à ce titre nécessaire de mettre au point des études économétriques longitudinales pour mettre en exergue les processus spatio-sociaux à l'œuvre avant, pendant et après l'implantation.

Aussi faut-il mettre à jour des géographies complexes de responsabilité⁶⁹. De fait, au-delà de l'exploitant d'une infrastructure, le service ou le produit qu'il fabrique reflète un choix social latent qui implique l'utilisateur final du service ou du produit. La logique du pollueur-payeur voudrait fait endosser à l'exploitant de l'infrastructure la responsabilité des impacts et l'oblige à compenser les effets négatifs (par le biais de taxes spécifiques, de la mise en place de compensations...)⁷⁰. Mais force est de constater que la responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise ou de l'autorité publique maître d'ouvrage d'un projet ne saurait éteindre une responsabilité collective et publique (dans la mesure où nombreuses sont les décisions soumises à un processus d'étude d'impact et d'enquête publique). La réflexion sur la responsabilité oblige aussi à intégrer dans la réflexion les modalités d'aménagement du territoire et les acteurs impliqués. Or retisser ce fil des responsabilités induit de ne pas

comme le déménagement ; captifs d'un territoire, ils peuvent seulement mettre au point d'autres stratégies de contournement dans leur vie quotidienne.

⁶⁶ Crozier Maurice, Friedberg Ehrard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977, 500 p.

⁶⁷ Lemieux Vincent, *Les coalitions – Liens, transactions et contrôles*, PUF, Le Sociologue, 1998, 235 p.

⁶⁸ Coase Ronald, « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, T. III, 1960, p. 1-44

⁶⁹ Walker Gordon, *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, 2011, Routledge, 212 p.

⁷⁰ Ost François, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *Droit et société*, 1995, p. 281-322

seulement situer la réponse des inégalités environnementales sur le seul plan de la réduction et de la compensation comme nous le verrons ci-après, mais sur le plan de l'aménagement de futurs désirables pour tous.

3.4. Compensations socio-environnementales et stratégies d'aménagement

Etant donné que les inégalités environnementales sont causées par des interventions publiques et/ou privées, qui relèvent de l'aménagement du territoire, de décisions stratégiques des entreprises, etc., il apparaît utile de travailler à ce niveau.

Dans l'*Executive Order* 12898 de 1994 du président des Etats-Unis, il était demandé aux agences de l'état fédéral de prendre en compte les situations d'injustice environnementale, dans toutes les procédures. Aussi est-il apparu nécessaire de définir des communautés de justice environnementales, qu'il ne fallait pas surexposer avec de nouveaux projets. Moore (2009)⁷¹ a montré l'effet limité de ce texte en cherchant à savoir si le nombre de permis pour des installations classées avait décliné dans les territoires considérés comme « *environmental justice communities* ». Ce n'était pas le cas, en partie en raison de la localisation des entreprises qui répond aux exigences des documents de planification et à d'autres facteurs laissant peu de considération pour les aspects socio-environnementaux. D'où le besoin selon l'auteure d'un travail qui combine certes une régulation nationale mais aussi un vrai investissement local en termes de planification et d'urbanisme opérationnel.

De manière inverse des processus extra-réglementaires dont les compensations socio-environnementales⁷² peuvent répondre à un niveau local à des inégalités environnementales mais ils incarnent une territorialisation de la recherche d'équité sans résoudre les problématiques plus globales. Elles pourraient ainsi se définir comme l'attribution à une population subissant les effets négatifs d'une infrastructure d'un ensemble de mesures visant à rétablir un « équilibre » entre impacts négatifs et retombées positives : bourse du travail et accès privilégié aux emplois créés sur l'infrastructure aux « riverains » ; requalification des quartiers et des réseaux particulièrement éprouvés par le fonctionnement de l'équipement ; mise en place de fonds spécifiques pour les populations défavorisées riveraines ; reconstitution de milieux naturels détruits⁷³. Ces dernières exigent de sortir d'une logique de monétarisation et d'entrer dans un principe de traitement concret -et souvent en nature- des maux. Ce type d'actions compensatoires, collectives (car elles visent un territoire ou bien un groupe spécifique), plus rarement individualisées, prend différentes formes aux Etats-Unis (*Community Benefits Agreement ou CBA*), dans une moindre mesure en France (e.g. les plans

⁷¹ Moore Andrea L., "An examination of the influence of environmental justice policy, Executive Order 12898, on the spatial concentration of manufacturing facilities in EPA Region 6 1988-2009", *J Environ Stud Sci*, 2009, DOI 10.1007/s13412-017-0425-x

⁷² Glason John, "Large Energy Projects and Community Benefits Agreements. Some experience from the UK", *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 2017, p. 12-20; Galbraith Lindsay, Bradshaw Brad, Rutherford Murray, « Towards a new supraregulatory approach to environmental assessment in Northern Canada », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 25, n°1, 2007, p. 27-41

⁷³ Gobert Julie, « Mesures compensatoires socio-environnementales et acceptation sociale », dans *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement- Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, ed. par Levrel Harold et al., QUAE, 2015, p. 34-44

d'accompagnement de projet pour les lignes à haute tension)⁷⁴, en Grande Bretagne au travers des *community benefits*⁷⁵.

Les porteurs de projet se voient ainsi contraints d'affiner leurs offres non pas pour acheter la paix sociale mais pour mieux intégrer leur infrastructure ; non pas pour intervenir au seul niveau de l'insertion paysagère ou en prenant soin de quelques composantes naturelles, mais en respectant la structure sociale et environnementale du territoire. A titre d'exemple, négociés depuis le début des années 2000, les *community benefits agreements*, héritiers des *good neighbor agreements* (accords de bon voisinage) participent de l'effort d'internalisation des coûts sociaux en contribuant à une meilleure équité dans la répartition des effets positifs et négatifs d'un équipement. Les CBA reposent sur quelques principes essentiels : *inclusiveness* (principe procédural : intégration de la société civile et négociation) et *accountability* (principe de résultat : responsabilité et mise en œuvre). Ils illustrent le principe d'équivalence complexe entre impacts et compensations, dans la mesure où la monétarisation de certains impacts et de certaines atteintes aurait pour conséquence de réduire la complexité des écosystèmes et fonctionnements humains à une valeur monétaire qui ne traduit pas la richesse du vivant, ni l'irréversibilité de certaines atteintes⁷⁶.

Cette justice située n'obère pas le besoin de régulation à l'échelle nationale et supranationale du modèle de développement et des systèmes de création de valeur qui souvent ignorent leurs effets globaux et locaux, et particulièrement ceux qui touchent les plus vulnérables.

Conclusion

Dans un premier temps, nous nous sommes astreinte à donner une définition des inégalités environnementales en examinant les causes qui peuvent les produire. Dans un second temps, une typologie des situations d'inégalités environnementales a été présentée, enrichies par les domaines qui sont au cœur de recherche actuellement et qui témoignent d'un changement dans l'appréhension de la justice environnementale, parce qu'ils tendent à réduire les ruptures entre local et global, entre Nature et Culture. Finalement ont été questionnées au regard des principes de justice les modes de remédiation.

Les travaux sur la justice environnementale ont été renouvelés par les apports de la philosophie⁷⁷ et de l'Histoire, qui ont obligé à décentrer notre regard des cas spécifiques. Ainsi Fr. Jarrige (2014)⁷⁸ montre-t-il que l'émergence de l'hygiénisme et les grandes enquêtes de l'état du monde ouvrier à la fin du 19^e siècle ne correspondent pas à une préoccupation particulière à l'égard de populations vulnérables, mais plutôt à une volonté de minimiser les éléments nocifs à la productivité. L'intégration des exigences environnementales par les activités économiques, dans les processus de planification et dans les politiques nationales et locales n'a pas fait dévier la manière de penser la société, la consommation et la transformation

⁷⁴ Simard Louis, « De la conformité à l'acceptabilité ? Le cas des lignes THT au Québec et en France », dans *Environnement et sciences sociales – Les défis de l'interdisciplinarité*, ed. par Gendron C., Vaillancourt J.G., Presses de l'Université de Laval, 2007, p. 159-184

⁷⁵ Cowell Richard, Bristow Gillian, Munday M., "Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development", *J. Environ. Plan. Manag.*, n° 54 (4), 2011, p. 539–557; Kerr Sandy, Johnson Kate, Weir Stephanie, "Understanding community benefit payments from renewable energy development", *Energy Policy*, Vol. 105, 2017, p. 202-211

⁷⁶ Martinez-Alier Joan, *L'écologisme des pauvres...*, op. cit.

⁷⁷ Larrère Catherine, *Les inégalités environnementales*, Paris, PUF, 2017, p 53-72

⁷⁸ Jarrige François, *Technocritiques...*, op. cit.

des ressources. La pollution et les risques deviennent des challenges techniques plutôt que des opportunités d'actions transformatives. A cette aune, la lecture par les inégalités environnementales et les solutions néo-communautariennes qui peuvent se faire jour ne remettent pas en cause le régime socio-économique actuel ni dans le détail, ni dans sa globalité. Ce qui risque de faire perdurer les processus de production des inégalités environnementales, dès lors que l'environnement reste une variable externe, plutôt qu'une dimension intrinsèque de la vie humaine.