

Risque et inégalités environnementales : un autre regard sur le risque

Valentine ERNE-HEINTZ

Maître de conférences HDR en aménagement de l'espace, urbanisme, Université de Haute-Alsace, CERDACC (UR 3992)

Si le risque se définit toujours autour d'un aléa, d'une vulnérabilité et de la résilience, il évoque aussi des jeux (enjeux) de pouvoir¹ comme l'attestent les questions de norme, dose journalière admissible ou d'autorisation de mise sur le marché. Lier le risque aux inégalités environnementales² révèle « *sur certains espaces l'existence d'une distribution inégale des infrastructures polluantes et une surexposition aux nuisances environnementales* »³. Florence Rudolf précise : « *Le couple risque et danger distribue la responsabilité du côté du risque et l'exposition du côté des dangers. En d'autres mots, il serait judicieux [...] de parler de risques lorsque nous sommes les auteurs des menaces auxquelles nous nous exposons et exposons les autres et de dangers lorsque nous sommes exposés aux décisions et aux actions des autres. L'asymétrie entre ces deux notions renvoie à une asymétrie sociale* »⁴.

S'interroger sur le risque d'une autre manière met en lumière des aspects ignorés ou sous-estimés⁵. Ainsi, certains conflits environnementaux (trop souvent résumés à un simple NIMBY⁶ ou LULU⁷) apparaissent alors sous un autre angle. De nouvelles formes de mobilisations⁸ de citoyens se multiplient⁹ qui requièrent autre chose qu'un simple droit à l'information : une demande de participation que seule l'approche par les inégalités environnementales favorise. Dès lors, c'est aussi une réflexion sur le contenu des politiques publiques¹⁰. Pour Claude Gilbert, « *Lorsque les acteurs centraux se trouvent en prise avec des risques ou menaces qui ne peuvent être territorialisés (comme dans le cas de risques sanitaires, alimentaires, etc.), ils subissent frontalement l'épreuve de la gestion de ces risques et, plus encore, de la gestion de crises aux dimensions multiples* »¹¹.

Cette contribution clarifie les notions d'inégalités environnementale et écologique. Elle montre la plus-value que la justice environnementale peut apporter à l'histoire du risque :

¹ E. Henry, *Ignorance scientifique et inaction publique. Les politiques de santé au travail*, SciencesPo Les Presses, 2017 ; J.-N. Jouzel et G. Prete, « Mettre en mouvement les agriculteurs victimes des pesticides », *Politix*, 2015 ; V. Erné-Heintz, « Devenir victime », JAC n° 173, fév. 2018 <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/devenir-victime-v-erne-heintz/>, 2018 ; V. Erné-Heintz et J.-C. Vergnaud, « Quelle quantification pour identifier un niveau de toxicité ? », *Revue Vertigo*, 2016, <https://journals.openedition.org/vertigo/17828>.

² Deldrève V. & Candau, J., « Inégalités intra et intergénérationnelles à l'aune des préoccupations environnementales », *Revue française des affaires sociales*, 2015, n° 1-2, p. 87.

³ J. Gobert, « Compensations territoriales, justice et inégalités environnementales aux États-Unis », *Espace, populations, sociétés*, 2008, p.73.

⁴ F. Rudolf, « Risques, dangers, vulnérabilités et résilience », in *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques*, ouvrage coll. sous la direction de F. Rudolf, Presses Universitaires de Laval, 2016, pp. 22-23.

⁵ V. Erné-Heintz, « Le côté obscur du risque : son invisibilité ! », *Risques, Etudes et Observations*, <http://www.riseo.cerdacc.uha.fr/>, 2017-2, pp.21-39, <https://fr.calameo.com/read/005049066fa9bf1a01289>.

⁶ *Not in my back yard*.

⁷ *Locally Undesirable (Unwanted) Land Uses*.

⁸ J.-M. Fourniau, « L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagements », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, XLV, n° 136, pp.149-179.

⁹ V. Erné-Heintz, « Se constituer en une communauté d'intérêts comme une stratégie d'empowerment pour la reconnaissance d'un préjudice », 2018, JAC n° 176, mai 2018 <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/se-constituer-en-une-communaute-dinterets-comme-une-strategie-dempowerment-pour-la-reconnaissance-dun-prejudice-par-v-erne-heintz/>.

¹⁰ Z. Lejeune, « La justice et les inégalités environnementales : concepts, méthodes et traduction politique aux États-Unis et en Europe », *Revue française des affaires sociales*, 2015.

¹¹ C. Gilbert, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs Locaux*, 2003, n° 56, p.51.

s'interroger sur ce qu'est un risque juste et comment un groupe d'individus s'empare d'un problème sanitaire en développant des stratégies d'*empowerment*. Autrement dit, les propos se décomposent en deux parties : d'une part, ils rappellent la notion d'inégalité environnementale en précisant en quoi elle diffère de l'inégalité écologique ; d'autre part, ils donnent du sens à celle de justice environnementale.

I) Définir les inégalités environnementales

Dorénavant, il est question de vulnérabilité, de risque subi, d'iniquité et de controverse sociotechnique. La question sous-jacente est comment concilier prise de risque et distribution du risque. C'est aussi une façon de relier le risque à un territoire.

A) Inégalités environnementales et inégalités écologiques

Ulrich Beck rappelle que « *la production sociale de richesses est systématiquement corrélée à la production sociale de risques* »¹². Dès lors, la question de la répartition des risques dans la société est posée. « *Le terme 'inégalités environnementales' est introduit par Jacques Theys pour désigner des exemples d'inégalités d'exposition aux risques et aux polluants, et d'accès à un environnement de qualité, cumulées à d'autres formes d'inégalités sociales. Mais progressivement, cette définition s'enrichit pour recouvrir également les inégalités en termes d'impacts sur l'environnement et pour les générations à venir, ou encore de participation et de capacité à agir sur l'environnement, à défendre la conception et l'usage que l'on en a* »¹³.

La perception d'un impact disproportionné ou d'une distribution des avantages ou nuisances inégales constitue un levier puissant pour comprendre une demande de justice environnementale. L'introduction d'enjeux économiques, spatiaux, sociaux combinés aux impacts écologiques permet d'insister sur des situations d'iniquités : il existe une « *trappe écologique* »¹⁴ au même titre qu'une *trappe à pauvreté*. Il existe de fortes inégalités sur le territoire¹⁵ : inégalités environnementales et inégalités territoriales s'auto-renforcent. « *L'existence de ces risques n'est pas le fruit du hasard, mais elle correspond à la cartographie des inégalités et de la ségrégation sociale qui, en se renforçant mutuellement, caractérisent la structure spatiale métropolitaine. [...] Ce chevauchement d'inégalités environnementales et sociales s'accompagne d'une faible capacité de ces populations à mobiliser les politiques publiques en leur faveur* »¹⁶.

Il est important de distinguer l'inégalité environnementale de l'inégalité écologique : la première renvoie à une distribution inégale des risques ou de l'accès aux aménités environnementales, alors que la seconde se réfère à un acteur générateur et/ou victime de nuisances environnementales¹⁷. Cyria Emelianoff précise : « *L'inégalité écologique se rapporte*

¹² U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, 1986, Champ Flammarion, 2001, trad. de l'allemand par L. Bernardi. Paris, Aubier, p.36.

¹³ V. Deldrève & J. Candau, *op. cit.*, p. 88.

¹⁴ M. Durand & S. Jaglin, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? », *Flux*, 2012, 89-90, (3), p. 6.

¹⁵ D. Bidou, G. Crepey, W. Diebolt, A. Helias, *Les inégalités écologiques en milieu urbain. Rapport de l'inspection générale de l'environnement*. Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 2005. Téléchargeable à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000572/index.shtml>.

¹⁶ A. Britto & A. Cardoso, « Les enjeux liés à l'occupation des berges fluviales dans la Région métropolitaine de Rio de Janeiro : une analyse dans la perspective de la justice environnementale », *Flux*, 2012, 89-90, (3), p. 90.

¹⁷ Z. Lejeune, *op. cit.*

à nos yeux non seulement à la réception de nuisances, de risques, de ressources ou d'aménités, mais aussi à l'émission de polluants. Nous serions inégaux sur un plan écologique par les impacts que nous subissons et par ceux que nous générons, soit, pour le dire d'une manière simplifiée et synthétique, par la taille de notre empreinte écologique. L'inégalité écologique désignerait une distribution inégale de biens et de maux environnementaux, mais aussi de droits à polluer »¹⁸.

B) L'existence d'un sur-risque subi

Si la législation tente de réconcilier la contrainte industrielle (produire) et la sécurité des travailleurs et des populations, elle affirme aussi une dimension intrinsèque (lieu du site ou de l'activité) et extrinsèque (espace autour du site) du risque. La réalisation d'un plan particulier d'intervention (PPI) ou d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), les enquêtes publiques et les études d'impacts sont autant d'éléments disponibles au public pour s'informer. Mais cette information accrue n'est pas sans effet pervers : en insistant sur une image négative du site, elle déprécie le foncier¹⁹, réduit la mobilité résidentielle en raison de la difficulté à céder son bien, participe à la concentration de ménages défavorisés²⁰. De ce fait, la maîtrise du risque industriel (à travers celle de l'urbanisation) peut paradoxalement conduire à une stigmatisation de la zone. De ce fait, la concentration spatiale des enjeux devient un facteur cindynogène majeur dans cette autre lecture du risque.

C'est l'idée d'une « charge environnementale jugée disproportionnée »²¹ subie par une partie de la population, d'un accès à des aménités environnementales (accès à la mer, à des espaces verts, à des aménagements de loisirs ...) et d'une capacité à agir sur les conditions environnementales d'existence. « Il faut considérer les attributs du logement (superficie, salubrité, chauffage central, taux d'occupation, isolation, etc.) comme une variable environnementale susceptible de renforcer les inégalités socioéconomiques, au même titre que l'exposition au bruit, à la pollution atmosphérique ou l'accès aux aménités urbaines. [...] La pauvreté est un facteur de vulnérabilité environnementale, déterminant notamment la qualité du logement, qui ne peut plus jouer son rôle de filtre protecteur (isolation thermique, phonique, sismique, confort spatial, qualité des murs, ensoleillement, etc.) et démultiplie au contraire les vulnérabilités »²². Le sentiment d'injustice s'avère d'autant plus grand lorsque les bénéfices sont globalement distribués alors que les inconvénients sont localement situés comme dans le cas d'une antenne-relais ou d'un aéroport. Le projet peut alors être mobilisateur selon que des populations discriminées s'y opposent avec plus ou moins de véhémence. Et Claude Gilbert relate : « Dans la prise en compte des risques industriels, la sécurité est un impératif, mais un impératif parmi d'autres : la continuité des activités, leur rentabilité, la poursuite de l'innovation, le développement économique, etc. Aussi, les acteurs locaux, situés en première ligne, héritent-ils de risques ayant déjà donné lieu à divers arbitrages. Et lorsqu'à leur tour, ils introduisent des préoccupations – maintien d'activités menacées par des délocalisations, au

¹⁸ C. Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *ESO, Travaux et documents*, 2006, n° 25, décembre, p. 36 ; p.37.

¹⁹ T. Levesque, « Modelling the effects of airport noise on residential housing markets », *Journal of Transport Economics and Policy*, 1994, vol.28, pp.199-210.

²⁰ V. Been, « Unpopular neighbors : Are dumps and landfills sited equitably », *Resources*, 1994, n° 115, pp.15-19.

²¹ J. Gobert, *op. cit.*, p.72.

²² Z. Lejeune, T. Cheval, J. Teller, « La qualité du logement comme variable environnementale : l'exemple de la région urbaine de Liège (Wallonie) », *Flux*, 2012, 89-90, (3), p. 30 ; p.36.

contraire, rejet des industries au profit d'activités plus valorisantes – ils ne font que poursuivre le processus de négociation des risques »²³.

II) Donner du sens à la justice environnementale²⁴

La mise en évidence d'inégalités environnementales va plus loin qu'une simple mise en évidence d'inégalités sociales ; elle insiste sur la capacité à agir et à choisir²⁵. Il est question de justice distributive mais aussi procédurale car elle met l'accent sur la capacité à prendre la voix, à donner un sens à des revendications, à révéler une nocuité subie, à mettre en œuvre des stratégies d'*empowerment*²⁶.

A) Retour sur une notion

Le problème de la reconnaissance du préjudice environnemental ou sanitaire relève de ce type de situation. Effectivement, il interroge la place de la victime et sa capacité à faire reconnaître son statut de victime. De ce fait, un détour par la justice environnementale s'impose²⁷. Le contenu de cette dernière reste à construire autour de la notion de justice distributive et procédurale car les enjeux diffèrent : dans le premier cas, elle vise à réduire les inégalités sociales ; dans le second cas, elle se réfère aux « *conditions d'accès au débat* »²⁸, c'est-à-dire aux *capabilités*²⁹ des individus, à leur capacité à choisir (et à refuser).

Assurément, la justice environnementale se décline de façon plurielle en englobant à la fois la justice distributive³⁰ et la capacité à favoriser certaines populations à faire entendre leur voix *pour agir sur leur cadre de vie*. En l'espèce, l'accès à la mobilité par le biais d'alternatives à la voiture (qualité et quantité de la desserte en transports en commun) peut jouer un rôle de compensation territoriale des inégalités sociales (réduction des distances entre lieux d'emploi et lieux de vie ou création d'opportunités pour profiter d'aménités environnementales). L'idée de la gratuité des transports en commun obéit à cet objectif.

Une justice distributive vise à réallouer les bénéfices d'un nouveau projet d'infrastructure et à réduire les atteintes à l'environnement. Ce système de compensation s'apparente à un subventionnement – un consentement à recevoir pour accepter les effets négatifs. Dans le cas du Grand Contournement Ouest (projet GCO), faut-il rendre l'accès gratuit aux riverains qui subissent les nuisances d'un transfert du trafic routier ? Ces éléments peuvent influencer la justice procédurale pour une future négociation entre les parties (en l'espèce, le financement de pistes cyclables ou de mesures de protection contre les inondations). Cependant, la justice

²³ C. Gilbert, *op. cit.*, p.50.

²⁴ Historiquement, la justice environnementale trouve son origine aux États-Unis au sein des combats pour les droits civiques : dès la fin des années 70, l'accumulation des inégalités (pauvreté, ethniques, pollutions) est mise en lumière par le courant *Grass Roots* qui n'est pas dissociable du mouvement en faveur des droits civiques.

²⁵ V. Erné-Heintz, « Libre-arbitre et libre-choix : plus de liberté signifie-t-il moins de risque ? », JAC n° 151, fév. 2015 <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/> ; V. Erné-Heintz, « OGM : faut-il un référendum pour juger de leur acceptabilité sociale ? », JAC n° 122, mars 2012, <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/>.

²⁶ Nous retrouvons cette dimension dans la proposition « *naming, blaming, claiming* » autrement dit, « revendiquer, dénoncer, mettre en place des outils pour y arriver » (Lejeune Z. (2015), pp. 59-60). Voir Felstiner W.L.F., Abel R.L., Sarat A. (1991), « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, vol.4, n° 16.

²⁷ Lejeune, Z. (2015), *op. cit.*

²⁸ Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

²⁹ Ballet, J., Bazin, D. & Pelenc, J. (2015), « Justice environnementale et approche par les capacités », *Revue de philosophie économique*, vol. 16, (1), p. 22 ; p.27.

³⁰ Emelianoff C. (2006), *op. cit.*

procédurale fait directement référence à la capacité à mobiliser des compétences et à défendre ses positions souvent à travers une communauté d'intérêts (élément de justice procédurale) pour mener des études indépendantes, recenser des informations qui donnent du poids et de la voix à une victime. « *La justice distributive s'intéresse à la manière dont se répartissent les coûts et les bénéfices de l'adaptation climatique, la justice procédurale vise la juste implication des populations dans la mise en place de ces politiques d'adaptation. La gouvernance est donc un aspect essentiel de la justice dans sa dimension procédurale car elle questionne la manière dont les processus de décision collective sont construits et organisés sur les territoires de façon à réaliser une distribution équitable des ressources. La justice distributive implique de considérer à la fois les dimensions intergénérationnelle et intragénérationnelle associées à l'adaptation* »³¹.

B) Vers une communauté de destin écologique

Valérie Deldrève et Jacqueline Candau s'interrogent sur une éventuelle possibilité de construire une communauté de destin écologique « *qui associe la justice pour la nature à des préoccupations en termes d'équité intergénérationnelle* »³² et qui irait plus loin qu'une simple conservation des ressources naturelles. « *La question écologique repose celles des inégalités sociales au sein des générations et du lien entre ces dernières. Dit autrement : comment interroge-t-on la stratification sociale et reformule-t-elle l'idée de dépendance entre générations ? [...] Un tel constat nous conduit à revenir sur l'articulation entre 'communauté de destin' et 'communauté d'épreuve' soit deux formes de dépendance et de solidarité intra et intergénérationnelles qui, en contenant l'idée de dette et de transmission, prennent sens dans l'histoire des préoccupations environnementales. [...] Cette expérience collective de l'injustice est fondatrice du sentiment d'appartenir à une 'communauté d'épreuve'. Il fait de la justice un cadre directeur et fortement intégrateur des différentes formes de discrimination en matière environnementale* »³³.

À cela se rajoutent les discussions sur le risque lui-même et les procédures de négociation. Dans le cas du risque sanitaire, il est parfois important de constituer une communauté d'intérêts afin de positionner une histoire personnelle dans le registre du problème public³⁴. Cet « agir ensemble » fournit un cadre social à une nuisance ou une question de santé environnementale et se traduit par une volonté de créer une communauté de destin écologique. Ce changement d'échelle est primordial et le citoyen devient actif, parfois par le truchement de structures sentinelles. Si une conflictualité apparaît lors d'un développement industriel, elle est peut-être aussi révélatrice d'une interprétation différente de l'utilité publique³⁵ d'un projet et de la contestation de la répartition des risques inhérents à ce projet. Des communautés d'intérêt peuvent investir le débat pour introduire de nouveaux arguments

³¹ Berthe, A. & Ferrari, S. (2015), « Justice écologique et adaptation au changement climatique : le cas des petits territoires insulaires », *Revue de philosophie économique*, vol. 16, (1), p. 111.

³² V. Deldrève & J. Candau (2015), op. cité, p. 83.

³³ V. Deldrève & J. Candau (2015), op. cité, pp. 81-82 ; p. 86. Les deux auteures se réfèrent explicitement à : « Si selon P. Rosanvallon les liens de solidarité se construisent dans une communauté d'épreuve qui se confond avec la communauté de destin, il en est autrement dans le domaine de l'environnement. Dans *La société des égaux* (Rosanvallon, 2011), l'historien considère l'expérience de la Première guerre mondiale. [...] Les soldats, jeunes et moins jeunes, de tout bord politique, de toutes conditions sociales, ont été exposés à la mort de la même façon et ont vécu une fraternité des tranchées. [...] La guerre 1914-1918 a ravivé l'égalité sociale parce que la communauté de destin (mort éventuelle de la patrie) et la communauté d'épreuve (expérimentation individuelle d'exposition à la mort) n'y ont constitué qu'une seule et même communauté. Si la crise écologique et sa dramaturgie construisent bien une communauté de destin, que P. Rosanvallon d'ailleurs évoque, ses contours sociaux diffèrent de ceux de la communauté d'épreuve » (page 91).

³⁴ J.-N. Jouzel et G. Prete, « Devenir victime des pesticides. Le recours au droit et ses effets sur la mobilisation des agriculteurs Phyto-victimes », *Sociologie du Travail*, 2015, 56, Elsevier Masson.

³⁵ A. Jobert, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 1998, n° 42, pp.67-92.

ou sensibiliser les pouvoirs publics sur des nuisances ou des iniquités qui n'étaient pas prises en compte initialement. En définitive, cette lecture du risque permet de comprendre comment une communauté de justice se crée et quelles formes d'autonomisation (*empowerment*) se mettent en place : place de la société civile dans la révélation d'inégalités environnementales et rôle du savoir profane dans la mobilisation de collectifs de citoyens inquiets des éventuelles nuisances d'une activité industrielle. Dans cet esprit, David Schlosberg³⁶ va plus loin et étend la notion de justice environnementale à l'ensemble des êtres vivants (humains ou non ; nés ou « non-nés ») en distinguant la notion de justice environnementale et de justice écologique³⁷ : « *On parle de justice écologique quand on inclut, dans les destinataires de la justice, des vivants non humains, voire la Terre dans son ensemble. [...] Mais quels devoirs pouvons-nous avoir vis-à-vis d'humains qui n'existent pas encore et dont l'existence même peut dépendre des décisions que nous prenons maintenant ?* »³⁸.

Conclusion

La façon traditionnelle d'interroger le risque ignore la question du risque subi et de la distribution du risque sur le territoire. C'est pourquoi, réfléchir sur le risque acceptable n'échappe pas aux demandes de justice. En prenant appui sur l'histoire du risque, un modèle de changement de valeurs dont dépendent à la fois l'acceptation et la perception du caractère tolérable d'un risque prend forme : des citoyens deviennent actifs en investissant les procédures de choix : la contestation de nouvelles infrastructures ou de projets collectifs illustre que ce mouvement n'est rien d'autre qu'une recherche de légitimité *de proximité*. Michel Callon expose cette nécessaire « *reconstruction d'une citoyenneté active [...] où les acteurs doivent se comporter comme de véritables participants plutôt que comme de simples spectateurs* »³⁹. L'irruption de revendications en termes de justice environnementale transforme profondément les enjeux liés à un risque car elle fait référence à la distribution des risques (subi, choisi) tout comme à des enjeux de reconnaissance⁴⁰ ou encore à des capacités à participer à la négociation (avoir accès au processus de décision). Au final, l'inflexion est décisive car elle met l'homme au centre de l'analyse du risque et déplace le curseur vers le sujet-acteur qui met l'individu en situation⁴¹. Ce renversement est non seulement ontologique (dans la capacité à définir le risque) mais aussi épistémologique (dans sa nécessité de croiser les regards⁴² via une approche interdisciplinaire).

³⁶ V. Deldrève, « David Schlosberg, *Defining Environmental Justice. Theories, Movements, and Nature* », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n° 1 | Avril 2013, mis en ligne le 05 mars 2013, consulté le 29 janvier 2018.

³⁷ D. Bidou, G. Crepey, W. Diebolt, A. Helias, *op. cit.*

³⁸ C. Larrère, « Justice et environnement : regards croisés entre la philosophie et l'économie », *Revue de philosophie économique*, 2015, vol. 16, (1).

³⁹ M. Callon, « Quel espace public pour la démocratie technique ? », *Les sens du public*, 2003, PUF, texte disponible sur le [site https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/48/4.QUEL_ESPACE_PUBLI.pdf_52cfbbffa215a/4.QUEL_ESPACE_PUBLI.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/48/4.QUEL_ESPACE_PUBLI.pdf_52cfbbffa215a/4.QUEL_ESPACE_PUBLI.pdf), pp. 200-201.

⁴⁰ J.N. Jouzel et G. Prete, *op. cit.*

⁴¹ Les philosophes comme Martin Heidegger diraient « être dans le monde », « da-sein ». Cette thèse de l'individualisation de nos sociétés se retrouve également chez Ulrich Beck ou Anthony Giddens.

⁴² V. Erné-Heintz, « Croiser les regards pour renouveler l'analyse du risque », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 2018, tome 50, 2-2018.