

# Synthèse des échanges

## Journée sur la Justice environnementale



Mairie de Nanterre  
Vendredi 20 juin 2014

# SYNTHESE SEMINAIRE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

## LES OBJECTIFS DE CETTE JOURNEE

**Face au constat des inégalités environnementales, sanitaires et sociales qui caractérisent le territoire francilien, les interventions visent à décrypter la nature et la dynamique du phénomène**, à travers le regard croisé de différents observateurs. Quels liens par exemple entre les dégradations environnementales, la défaveur sociale et les risques de déqualification de certains territoires ? Quelle compréhension a-t-on du vécu et des attentes des populations par rapport à leur cadre de vie ? Le concept de justice environnementale, appliqué à la France, peut-il contribuer à rapprocher les populations des acteurs publics ?

Cette synthèse reprend les éléments marquants des **trois temps forts de la matinée**, autour des trois questions posées aux intervenants présents :

- Quelles approches sanitaires sur les territoires soumis à plusieurs sources de pollution ou de nuisances ?
- Quel constat empirique des inégalités environnementales en Ile-de-France ?
- Comment repenser l'action publique face aux inégalités croissantes ?

## QUELLES APPROCHES SANITAIRES SUR LES TERRITOIRES SOUMIS A PLUSIEURS SOURCES DE POLLUTION OU DE NUISANCES ?

Les deux premiers intervenants – Céline Legout (Cellule de l'InVS en Régions (Cire) Ile-de-France Champagne-Ardenne) et Côme Daniau (Institut de Veille Sanitaire) – nous retracent **des démarches sanitaires originales** mises en œuvre dans des sites soumis à des nuisances environnementales fortes.

Ces initiatives émergent pour des raisons particulières liées au contexte psychosocial de ces situations. Les approches épidémiologiques classiques donnent des résultats peu satisfaisants à une petite échelle locale. Les autorités sont confrontées au manque de puissance suffisante pour étudier les maladies rares, mais également de données fiables à des échelles territoriales fines (par exemple, absence de registre des cancers des adultes en Ile-de-France). Il est également difficile d'isoler un facteur de risque environnemental parmi d'autres facteurs de risque pour la santé et enfin, les scientifiques ne disposent pas d'un cadre d'analyse performant de la multi-exposition. Par ailleurs, **ces cas de pollution localisés génèrent une détérioration reconnue de la santé mentale et de la qualité de vie**, événements de santé rarement pris en compte dans les études en santé environnement.

Pour ces raisons mais aussi pour mieux prendre en compte les attentes des populations, **les dimensions psychologique et sociale** à l'œuvre dans ces situations de pollution localisée ont été étudiées. A Champlan (Essonne), comme à Salindres (Gard) ont été menées **des études sociologiques en complément des approches classiques** d'évaluation des risques. A Salindres, le volet sanitaire de l'enquête intègre par ailleurs une étude auprès de la population sur la santé perçue (qualité de vie, anxiété, troubles du sommeil).

Seuls les résultats de Champlan sont à ce jour disponibles<sup>1</sup>. Un résultat majeur était que les inquiétudes sanitaires n'étaient pas portées par les populations les plus exposées (identifiées par des mesures d'exposition au bruit, au champs électromagnétiques et à la pollution de l'air). Au-delà des effets directs sur la santé physique, l'étude met à jour **la complexité des notions de gêne et de populations vulnérables**. Ce projet pilote a permis de mettre en lumière une série de bonnes pratiques dans la gestion de ces cas :

- **l'inclusion d'un volet sociologique dans les études sanitaires**, qui donne la parole aux habitants sur leurs inquiétudes pour leur santé, leur perception des nuisances, les comportements adoptés pour s'en protéger et leurs attentes vis-à-vis des autorités. Les éléments nouveaux apportés par ce volet offrent une première valeur explicative sur les mécanismes psycho-sociaux.

- **la caractérisation des expositions à l'aide de capteurs** qui équipaient les riverains a permis de mieux identifier l'impact des différents comportements dans la journée et les personnes les plus exposées. Ils ont joué un rôle déterminant dans l'appropriation par les habitants des usages, des risques et des situations d'exposition.

- **la création d'une instance de dialogue ad hoc** qui rassemble les riverains et les instances publiques concernées s'avère efficace pour établir le dialogue et construire un diagnostic environnemental et social partagé sur un territoire donné. Le SPI Vallée de Seine, mis en place sur le territoire de la Vallée de Seine dans les Yvelines, relève de cette approche.

## QUEL CONSTAT EMPIRIQUE DES INEGALITES ENVIRONNEMENTALES EN ILE-DE-FRANCE ?

Guillaume Faburel (Professeur Lyon 2 et UMR Triangle) nous expose les différents visages et les mécanismes de formation des inégalités territoriales. En s'appuyant notamment sur les résultats de l'étude menée en Ile-de-France par Sandrine Gaymard, dans le cadre de sa thèse,, l'objectif est **de dépasser une logique descriptive des inégalités pour mieux comprendre les dynamiques urbaines et la manière dont l'environnement contribue à structurer les inégalités**.

Le premier point fort de son intervention tient dans cette affirmation : **certains éléments de l'environnement participent à des processus de segmentation, d'exclusion, ou au contraire de gentrification environnementale**. 4 objets environnementaux s'avèrent particulièrement structurants : les espaces classés ou de qualité architecturale, le risque Seveso, le bruit lié aux aéroports et les axes ferroviaires. Les facteurs de « handicap environnemental » introduisent généralement plus de différenciation que les facteurs d'agrément, car ils suscitent des stratégies d'évitement de certains ménages. Comme à Londres ou Amsterdam, les aéroports parisiens induisent une polarisation des inégalités environnementales et sociales.

Ces données objectives tirées des cartographies nous donnent-elles une appréciation juste des inégalités, telles qu'elles sont vécues par les populations ? L'enquête menée auprès de 600 personnes situées dans trois villes témoins en Ile-de-France offre des résultats contrastés. On observe une bonne prédictibilité du ressenti pour les éléments positifs de l'environnement (proximité des espaces verts ou d'un plan/cours d'eau), mais **les objets négatifs comme le bruit et tout ce qui relève plus généralement d'une gêne sont mal appréciés par les données objectives**. On observe un décalage croissant entre le bruit tel qu'il est mesuré et la gêne exprimée par les personnes. Pour ces éléments, il est nécessaire d'analyser plus en profondeur la relation de chacun à l'environnement et notamment les choix résidentiels et les choix de vie. « Derrière le bruit, ce qui se joue est la manière de s'approprier son lieu de vie ; par les sons, on compose un sentiment d'appartenance ».

---

<sup>1</sup> Réf : Legout C, Isnard H, Daniau C. Synthèse de l'étude sociologique réalisée à Champlan, en Essonne (91) – Convention de collaboration InVS – Cabinet Risques et intelligence du 26 novembre 2007. Saint-Maurice: Institut de veille sanitaire; 2011. 8 p. Disponible à partir de l'URL : <http://www.invs.sante.fr>

Dès lors, **comment analyser cette perception différenciée** de l'environnement ? Quels sont les facteurs qui vont structurer notre appréciation du cadre de vie et alimenter ces inégalités environnementales par le vécu ? Deux éléments explicatifs ressortent particulièrement de l'étude : d'une part, ce qui relève de **l'ancrage territorial** : l'ancienneté d'habitation, le parcours résidentiel, ou le type de logement ; d'autre part, les niveaux d'activité (au sens d'actif/inactif), mais aussi d'engagement ou de confiance dans l'environnement local, **un ensemble de déterminants qu'on peut qualifier de socio-politiques. On rejoint ici le dernier attribut de la justice environnementale** : au-delà des disparités brutes en matière de distribution des nuisances et des aménités environnementales, une inégalité profonde caractérise la capacité de chacun à s'engager et à mobiliser les acteurs publics autour de son cadre de vie.

Guillaume Faburel tire plusieurs constats de cette analyse. Il faut totalement **repenser notre manière d'aborder l'environnement**. « L'environnement est un 'habité', c'est un moyen de s'approprier son cadre de vie, de créer un sentiment d'appartenance, de créer du lien social à l'échelle local. » Pour comprendre les inégalités environnementales, il faut donc ouvrir le champ de recherches aux études sociologiques, mais aussi changer d'échelle d'analyse (en considérant les bassins de vie), d'outils de mesure, et **considérer enfin l'environnement comme un environnement de proximité, vecteur de participation**.

---

## COMMENT REPENSER L'ACTION PUBLIQUE FACE AUX INEGALITES CROISSANTES ?

La table-ronde de cette journée choisit de confronter plusieurs points de vue : celui du politique (Cécile Duflot, députée, ancienne Ministre, en charge de l'égalité des territoires), de l'élu local (Laurent El Ghozi, président de la CRSA, président d'Elus, santé publique et territoires), du milieu associatif (Jane Buisson, présidente de l'Union Nature-Environnement 77), du secteur industriel (Albert Zamuner, Union nationale des exploitants de déchets) et enfin le regard prospectif de Dominique Auverlot (chef du département Développement durable, Commissariat général à la stratégie et la prospective).

### ***Quel regard porter sur les inégalités ?***

La question des inégalités doit être **observée à plusieurs échelles**. Les inégalités entre régions ont tendance à baisser tandis qu'on observe une augmentation des inégalités infra-régionales (C. Duflot). Pour y répondre, les villes cherchent à étendre leurs domaines de compétences en matière de prévention ou de compensation, mais ne peuvent résoudre seules le problème crucial de l'inégalité d'accès aux services publics (L. El Ghozi). Cette **préoccupation du service public** est soulignée par tous. Il devient urgent « d'incarner le service public » pour le rapprocher des habitants (D. Auverlot). Les intervenants s'accordent aussi sur la difficulté du contexte actuel et notamment **la défiance généralisée à l'égard des pouvoirs publics**. Les deux ascenseurs sociaux traditionnels – l'éducation et le milieu professionnel – fonctionnent moins bien, et rendent plus complexe la relation au politique. (D. Auverlot).

En matière d'environnement, cela pose la question de **l'appropriation par les citoyens de leur cadre de vie**, et plus largement leur participation au débat public. Face à l'implantation de sites de déchets, les réactions citoyennes s'apparentent désormais au « pas ici... ni ailleurs. » (C. Duflot). Mais pour agir, il faut déjà que les citoyens puissent **accéder à l'information**. Au quotidien, les associations dénoncent à cet égard leur difficulté pour accéder aux données et les entraves administratives, ainsi que **le manque d'application de la réglementation** (J. Buisson). Sur ce point, elles sont rejointes par les entreprises qui cherchent à développer une activité responsable autour de la gestion des déchets et qui sont autant pénalisées par les décharges illicites qui se développent en Seine-et-Marne. (A. Zamuner).

Comme le fait remarquer C. Duflot, **les inégalités environnementales posent alors deux questions, celles de l'évaluation et celle du pilotage à moyen et long terme.** Ces deux points suscitent le plus de controverse et les opinions et arguments qui s'y rapportent sont ci-dessous détaillés, sous la forme de deux questions.

***Comment évaluer ou comment s'accorder sur un diagnostic partagé en matière de pollution et de qualité environnementale ?***

**Les discussions autour des cas de nuisances ou de pollution se cristallisent sur les mesures techniques,** les dépassements de seuil ou le respect des normes, tels que posés dans la réglementation. Les associations luttent pour obtenir des campagnes de mesure sur le terrain, des études sanitaires, des points de contrôle fixes. Elles peinent à obtenir les données et à faire valoir leurs droits. (J. Buisson) Pour obtenir des informations du domaine public sur les effluents des aéroports ou des sites de déchets, il faut « faire appel à un avocat, écrire à Veolia, l'ARS, ADP, la préfecture, puis faire appel à la CADA puis auprès du Tribunal administratif, etc... » (Coordinateur Eau-IDF présent dans la salle).

Cette bataille des chiffres répond à une conception technique de l'environnement, portée en premier lieu par l'Etat. « L'Etat a confié le bruit aux acousticiens, alors que ce n'est pas une question d'acoustique. A intensité égale, les gens se plaignent beaucoup plus des avions que des trains, cela se comprend uniquement par la notion de justice. Un rideau d'arbre masquant une infrastructure nuisible pourrait suffire pour que la gêne disparaisse ». (Y. Remvikos). Un appel qui fait écho aux propos introductifs de Benoit Jourjon de la DRIEE pour qui l'Etat a créé des réglementations cloisonnées et des valeurs de référence (seuil d'information ou d'alerte pour la qualité de l'air, seuil de potabilité pour l'eau, ...) et pour qui la justice environnementale permet justement de s'affranchir d'une référence à une norme afin de réfléchir en terme de multi-exposition.

Cette **dimension psycho-sociale de l'environnement** répond davantage aux attentes des citoyens. Celles-ci dépassent la simple question du respect des normes. L'inquiétude porte sur la peur de l'effet cocktail, la notion de progrès technique versus le principe de précaution, le sentiment de recevoir les déchets des autres dans le cas de la Seine-et-Marne ou d'impunité pour ceux qui ne respectent pas la loi, enfin le manque d'intérêt pour les environnements qui n'ont rien à « protéger », ni forêts, ni monuments classés. (J. Buisson).

Comment alors dépasser cette « fausse barrière entre objectif et subjectif » (Y. Remvikos) pour aboutir à un diagnostic partagé ? Pour certains, la solution passe par **l'objectivation**, « objectiver que le bruit ici n'est pas pire qu'ailleurs » (L. El Ghozi). Face aux critiques en matière d'odeurs et de qualité de l'air recueillies lors d'un diagnostic participatif mené au quartier du Chemin de l'Île à Nanterre, la première réponse est de valider l'état de la situation avec Airparif. Il faut d'abord passer du ressenti à une réalité objective, avant de pouvoir aborder d'autres sujets comme l'abandon ou le sentiment de relégation, qui ont au final conduit à la création d'une mairie annexe sur ce quartier. L'objectivation est d'abord une question de partage de l'information, elle est un préalable au processus démocratique, elle permet ensuite de discuter et de partager la décision. (L. El Ghozi). Pour d'autres, l'objectivation est compliquée et souvent peu pertinente (la mesure des décibels exprime mal la gêne liée au bruit par exemple). Elle est alors avant tout « une conception du pouvoir qui permet de taire des disputes, codifier le social, créer des individus statistiques » (G. Faburel). L'objectivation n'est pas un chemin obligé, il est possible de « mesurer du subjectif » (Y. Remvikos) comme il est possible de dresser un diagnostic en s'appuyant sur d'autres sciences. Ces outils ou démarches complémentaires - les sciences participatives, la recherche-action ou les sciences de la rue - doivent s'intégrer dans le dispositif d'intervention des pouvoirs publics (G. Faburel). On retrouve donc ici un point de clivage historique reposant sur des postures épistémiques radicalement différentes : pour certains, les mesures chiffrées permettent d'objectiver le réel et sont naturellement porteuses de sens ; pour d'autres, le sens est construit par la participation des acteurs (démarches de co-construction) et l'exploitation de données essentiellement qualitatives.

### **Comment piloter ou comment associer les différents acteurs aux décisions prises localement en matière d'environnement ?**

La question se pose avec acuité quand on observe un conflit entre deux projets considérés comme d'intérêt général. L'exemple est cité du tramway en petite couronne qui requiert de l'espace pour la desserte et les sites d'entretien du matériel, qui doit être pris sur des espaces boisés ou classés. **Un mot divise : l'acceptabilité.** Pour les associations présentes dans la salle, le terme est chargé de méfiance. Les décisions s'opèrent souvent en accord tacite entre les services de l'Etat, les industriels et les élus locaux. L'Etat revient régulièrement sur ses engagements et autorise par exemple l'augmentation de la population dans des zones du bruit classées C ou en bordure de sites pollués, alimentant une défiance généralisée auprès des associations. Pour d'autres, l'acceptabilité est le pendant de l'intérêt général et doit être débattue. L'interdiction de nouveaux sites de traitement des déchets en Seine-et-Marne tel qu'inscrit dans le PREDEC n'offre pas de solutions alternatives à la question des déchets du BTP en Ile-de-France et risque d'encourager l'implantation de décharges illicites. Il faut alors se poser la question de l'acceptabilité de tel site, des compensations éventuelles ou d'une solidarité régionale à mettre en œuvre. (A. Zamuner).

In fine, **c'est le dispositif de la concertation telle qu'il existe actuellement qui est remis en cause.** Plusieurs critiques sont exposées : l'absence d'instances de concertation, leur manque de représentativité quand elles existent, l'absence de médiateur légitime pour animer les débats, et leur faible pouvoir décisionnaire. Mireille Lopez de l'association ADENCA dénonce ainsi qu'« on refuse d'inviter les *minorités visibles*<sup>2</sup> dans la concertation alors que certaines associations acceptées sont financées par les industriels ». On encourage la concertation, alors qu'à côté, les mobilisations citoyennes ne semblent pas entendues. La question du pouvoir décisionnaire est aussi centrale. Pour L. El Ghazi, après le débat public, le rôle du politique est ensuite de choisir.

### **Quel modèle de développement pour des territoires équitables ?**

La discussion sur les inégalités environnementales alimente également un débat plus large sur des conceptions différentes concernant le modèle de développement souhaité. L'Etat et les élus défendent plus facilement une vision du territoire en croissance et une conception de l'aménagement basée sur le principe des grands équipements. D. Auverlot rappelle les fondements économiques des inégalités (48% seulement des habitants de ZUS en activité ont un emploi) et qu'il faut 1,5% de croissance pour générer des emplois. Pour répondre à la question des inégalités, une piste à envisager serait de viser une croissance ciblée sur ces zones défavorisées. Pour G. Faburel, cela répond mal aux enjeux de la justice environnementale qui sont justement liés à la densification du territoire. Les grands projets comme le tramway traduisent un modèle de développement économique et une logique équipementière qui continuent d'apporter une réponse technique, sans interroger les attentes sociales des populations. Il s'agirait davantage de développer des modèles de transition écologique, de « ville lente », de développer les initiatives de gratuité ou d'entraide ou de considérer les activités sociales qui ne rentrent pas dans le domaine de l'emploi (soutien aux personnes âgées par exemple). Les associations environnementales rejoignent ce discours et critiquent par exemple la position des élus, qui « préfèrent aller vers de la technologie comme le traitement mécano-biologique<sup>3</sup> que d'aller vers l'éducation des citoyens à la prévention ».

---

<sup>2</sup> Référence aux associations locales, très actives sur le terrain, mais qui ne disposent pas d'un statut jugé suffisant pour être autorisées à participer officiellement aux instances de concertation.

<sup>3</sup> Le traitement mécano-biologique, appliqué aux ordures ménagères résiduelles, associe un processus de tri et une opération de compostage ou de méthanisation de la fraction fermentescible des déchets. Ces installations sont critiquées par les associations environnementales, qui souhaiteraient voir privilégié le compostage des

Parallèlement, cette transition interroge notre perception à tous de l'environnement et des risques. « Il existe une vraie richesse des déchets » précise C. Duflot, des mines pourraient être ouvertes dans les décharges, mais il faut d'abord changer de regard pour être en mesure d'inventer ensemble un modèle positif.

---

## CONTACTS

### **Yorghos Remvikos**

Responsable du Master *Santé, Environnement et Territoires* à l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines

[yorghos.remvikos@uvsq.fr](mailto:yorghos.remvikos@uvsq.fr)

### **Benjamin Combes**

Doctorant – Justice environnementale – Laboratoire OVSQ/CEARC

[combesb@gmail.com](mailto:combesb@gmail.com)

---

bio-déchets triés à la source, solution jugée plus écologique, avec la production d'un compost de meilleure qualité.